

## EL NUEVO PROYECTO DE LEY DE SEGURIDAD PUBLICA EN ITALIA

1. La primera Ley italiana de Seguridad Pública se remonta a la Ley piamontesa de 13 de noviembre de 1859 (Ley RATAZZI), que durante el proceso de unificación política iría extendiéndose en su aplicación a las demás regiones y provincias italianas a medida que éstas se iban integrando en el Reino de Piemonte. Consumada la unificación del Reino de Italia, se procedió con prontitud a la elaboración de los instrumentos legales del nuevo Estado unitario, entre los que destacó por su gran importancia el *corpus* legislativo constituido por la llamada «Ley de unificación administrativa del Reino», de 20 de marzo de 1865, con sus seis apartados, cada uno de los cuales contenía una de las Leyes fundamentales del Estado (1).

El segundo apartado del nuevo complejo legal era, precisamente, la Ley de Seguridad Pública, que fué desarrollada por el Reglamento de 18 de mayo del mismo año, y sucesivamente modificada en puntos concretos por las Leyes de 6 de julio de 1871 y 3 de julio de 1875. Más tarde fué promulgado el Texto refundido de 30 de junio de 1889 (2), con la finalidad de agrupar las disposiciones vigentes en la materia —particularmente la Ley de Orden Público de 1888 (Ley CRISPI)— y coordinarlas con el nuevo Código penal. El nuevo texto fué pronto objeto de numerosas derogaciones parciales, desbordado por la aparición y multiplicación de nuevas necesidades sociales, de nuevas formas de actividades que escapaban al marco de su normativa y que serían paulatinamente reguladas por leyes y disposiciones especiales (3).

(1) Estas seis grandes Leyes unificadoras eran: la Ley municipal y provincial, la Ley de seguridad pública, la Ley sanitaria, la Ley del Consejo de Estado, la Ley que abolía el contencioso-administrativo y la Ley de Obras Públicas. Vid. ALESSI, *Principi di Diritto Amministrativo*, Milano, 1966, pág. 26.

(2) El nuevo texto refundido de 1889 estructura sobre bases más racionales y sistemáticas la actividad preventiva y represiva de Policía, ordenando sus normas objetivas en: a) Disposiciones relativas al orden público; b) Disposiciones sobre espectáculos públicos, establecimientos abiertos al público y otras actividades sobre las cuales la Policía ejerce el poder de autorización y vigilancia, y c) Disposiciones concernientes a las personas peligrosas o sospechosas. Esta ordenación sistemática, con algunas variaciones formales, será reproducida por las Leyes de Policía subsiguientes y en sustancia es respetada por el presente Proyecto. Vid. RONI, *La polizia di sicurezza*, Milano, 1953, páginas 10 y sigs.

(3) Entre éstas cabe destacar: la Ley de 19 de julio de 1894 sobre delitos cometidos con explosivos; la Ley de 2 de julio de 1908 sobre lesiones causadas con armas; la

Por otra parte, desde la instauración del régimen fascista en 1922, importantes cambios legislativos, conformes a la imperante ideología totalitaria, despojaron de contenido y significado —especialmente en materia de orden público— el sistema constitucional consagrado por el Estatuto Albertino de 1848. Se llegó así a la promulgación de una nueva Ley de Seguridad Pública (Texto refundido de 6 de noviembre de 1926), que prácticamente fué reproducida en su totalidad por el vigente Texto refundido de las Leyes de Seguridad Pública, aprobado por Real Decreto de 18 de junio de 1931 (4); nueve años más tarde se publicó su Reglamento, aprobado por Real Decreto de 6 de mayo de 1940.

2. La entrada en vigor de la Constitución republicana el 1 de enero de 1948 generaba automáticamente la necesidad de proceder a un cambio completo de las normas de policía recogidas en el Texto refundido de 1931 y en otras leyes especiales, para adecuar la materia al nuevo orden social y político contemplado por la carta constitucional.

Esta necesidad, de naturaleza fundamentalmente política en sus orígenes, presenta hoy, además, pasados cerca de veinte años de régimen constitucional, un importante significado técnico-sistemático, dado que durante este prolongado período la vigente Ley de 1931 —mantenida formalmente en vigor, no obstante los numerosos proyectos gubernamentales y parlamentarios tendentes a su derogación— ha sido sometida a un ininterrumpido proceso de vaciado de su contenido, a través de una doble técnica derogatoria: 1) la promulgación de leyes especiales (5); 2) las declaraciones

Ley de 19 de julio de 1913 sobre el alcoholismo; la Ley de 6 de diciembre de 1925 sobre gases tóxicos; el Real Decreto de 25 de septiembre de 1923 sobre vigilancia gubernativa de las películas cinematográficas; el Real Decreto de 6 de agosto de 1926 sobre manifestaciones públicas; la Ley de Prensa de 31 de diciembre de 1925; el Real Decreto-ley de 15 de julio de 1926 sobre tutela de la seguridad pública en las provincias sicilianas.

(4) El texto refundido de 1931 consta de 224 artículos, distribuidos en los siguientes títulos:

Título I: Medidas de Policía y su ejecución.

Título II: Disposiciones relativas al orden público (reuniones, procesiones, fabricación y uso de armas, calamidades públicas, industrias peligrosas y actividades molestas).

Título III: Espectáculos, establecimientos abiertos al público, agencias, tipografías, anuncios, oficios ambulantes.

Título IV: Guardas privados e institutos de vigilancia e investigación privada.

Título V: Extranjeros.

Título VI: Personas peligrosas para la sociedad.

Título VII: Prostitución.

Título VIII: Asociaciones.

Título IX: Estado de peligro público y estado de guerra.

(5) Una simple referencia a algunas de las materias que directa o indirectamente estaban sometidas a la disciplina del texto refundido de 1931, y que con posterioridad a la Constitución de 1947 han sido reguladas por leyes especiales, nos dará una idea del proceso evolutivo de la legislación especial.

-- *Anuncios*: Leyes de 12 de diciembre de 1960 y 5 de julio de 1961.

— *Alcoholismo*: Ley de 22 de diciembre de 1956.

nes de ilegitimidad pronunciadas por la Corte constitucional o de legitimidad condicionada a determinadas interpretaciones facilitadas por la propia Corte. De modo especial, esta técnica judicial de derogaciones parciales ha ofrecido muy saludables efectos tutelares de la esfera de la libertad ciudadana, frente a la inoperancia de las Cámaras legislativas —o la débil voluntad de su mayoría— de proceder con prontitud y decisión a una reforma total de una ley de policía de linaje autoritario, frenando así el Poder judicial las eventuales arbitrariedades en que podían incurrir los órganos administrativos en la aplicación de numerosos preceptos no derogados por leyes especiales.

3. El actual proyecto (Proyecto TAVIANI) es el cuarto de los presentados por el Gobierno ante las Cámaras. Los tres anteriores tuvieron escasa vida parlamentaria (del segundo sólo llegaron a discutirse los primeros artículos), alcanzando a todos el término de la legislatura (6). Elaborado y aprobado por el Consejo de Ministros, fué presentado por el Ministro del Interior, TAVIANI, para su discusión en el Senado el 12 de julio de 1966. Transcurrido casi un año, la Primera Comisión Permanente de esta Cámara ha concluido sus deliberaciones, cuyo resultado —con las escasas modificaciones introducidas en el texto gubernativo— fué presentado ante el pleno el pasado día 10 de mayo. Una vez que este último apruebe el proyecto, pasará a la Cámara de Diputados, y puede afirmarse que, no obstante la lentitud de las discusiones parlamentarias y el corto período de tiempo que resta para el término de la actual legislatura, tiene todas las probabilidades de resultar aprobado sin grandes modificaciones en sus líneas maestras.

- *Apuestas y juegos*: Ley de 20 de marzo de 1905.
- *Armas*: Leyes de 4 de marzo de 1958 y 23 de febrero de 1960 y Decreto presidencial de 28 de octubre de 1964.
- *Cinematografía*: Leyes de 16 de mayo de 1947, 31 de julio de 1956, 21 de abril de 1962 y 4 de noviembre de 1965.
- *Círculos y Cooperativas*: Decretos presidenciales de 28 de junio de 1946 y 10 de junio de 1947.
- *Documento de identidad*: Ley de 18 de febrero de 1963.
- *Extranjeros y apátridas*: Decreto presidencial de 30 de diciembre de 1965.
- *Personas sospechosas*: Leyes de 27 de diciembre de 1956 y 31 de mayo de 1965.
- *Prensa e imprenta*: Ley de 8 de febrero de 1948.
- *Prevención de calamidades*: Ley de 19 de diciembre de 1932.
- *Propaganda electoral*: Ley de 4 de abril de 1956.
- *Prostitución*: Ley de 20 de febrero de 1958.
- *Seguridad pública*: Decreto-ley de 20 de julio de 1947.
- *Teatros*: Ley de 21 de abril de 1962.
- *Turismo*: Ley de 8 de julio de 1949.

(6) El primer proyecto (proyecto SCALBA) fué presentado al Senado el 10 de diciembre de 1948; el segundo, el 10 de diciembre de 1953, y el tercero (proyecto TAMBRONI), a la Cámara de Diputados, el 16 de diciembre de 1958. Además de estos proyectos preparados por el Gobierno, ha habido otros de iniciativa parlamentaria que, en parte, han sido tenidos en cuenta en la preparación del actual proyecto de Ley presentado por el Gobierno a las Cámaras. Entre estos últimos cabe destacar las proposiciones de Ley de los diputados GUIDI y LUZZATTO y la del senador TERRACINI.

4. El nuevo proyecto de ley consta de 75 artículos (frente a los 25 de que constaba, por ejemplo, el proyecto de 1953), que afectan a 90 artículos del vigente Texto refundido de 1931, de los cuales 22 son totalmente derogados y 68 modificados parcialmente, comportando además la derogación de algunas leyes especiales. El Gobierno ha optado, como se ve, por la técnica de la sustitución parcial del texto vigente, frente a la orientación de los que propugnaban la derogación total de la vieja ley y su sustitución por un nuevo texto legal articulado. De esta manera viene a culminarse aquel proceso de vaciado progresivo del Texto refundido, respetando al propio tiempo su estructura esquemática tradicional. Por otra parte, dicha técnica de conformación de la ley vigente al orden constitucional por medio de derogaciones y modificaciones parciales, se completa con la autorización al Gobierno, contenida en el artículo 75 del proyecto, para que en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la nueva ley refunda en un solo texto las disposiciones de la Ley de 1931 y sus sucesivas modificaciones e integraciones, incluidas las del presente proyecto.

5. La primera característica del proyecto, como, en general, de todas las anteriores Leyes de Seguridad Pública, radica en su extenso ámbito material. El Texto refundido de 1931 y el actual proyecto de reforma desbordan totalmente los límites objetivos de nuestra Ley de Orden Público. Nos encontramos en presencia de un «estatuto general de la actividad de policía», que disciplina en toda su amplitud material y orgánica el desarrollo de esta esencial función administrativa. En segundo lugar, la *ratio* del proyecto, que consiste, según hemos visto, en adecuar dicho estatuto a los principios sancionados por la Constitución: frente a la hegemonía despótica del Poder ejecutivo, la primacía absoluta de la Ley; frente a la omnipotencia del Estado, la racionalidad de la convivencia democrática, garante al propio tiempo de los derechos de la sociedad —de su orden y seguridad— y de las libertades de los ciudadanos.

El proyecto tiene en cuenta estos principios —si bien no siempre con la misma fidelidad— a la hora de configurar la discrecionalidad de la Administración en la atribución de la potestad de policía. Son, en efecto, numerosas las disposiciones afectadas en este sentido, en que, o bien se eliminan lisa y llanamente poderes de las autoridades de policía constitutivos de un puro arbitrio antijurídico, o bien se precisan los límites de las potestades discrecionales confiadas por la ley a la Administración pública para la salvaguardia del orden y de la seguridad, suprimiendo en lo posible el empleo de cláusulas generales de habilitación —abusivamente usadas en el texto de 1931— y sustituyéndolas por una mayor especificación de los supuestos legitimadores de la actividad discrecional y de los modos y medios de su ejercicio.

Por otro lado, son reforzadas las garantías jurídicas de los particulares frente a los actos y medidas de policía, por medio de: 1) la ampliación del plazo de diez a treinta días para recurrir en vía administrativa; 2) la extensión del control judicial a todas las actividades de policía, sin excepción alguna; 3) la «judicialización» de ciertas medidas preventivas limitativas de los derechos fundamentales de los ciudadanos, en particular la

necesidad de confirmación judicial de los arrestos o detenciones y de las medidas restrictivas de la libertad personal adoptadas en «estado de peligro público».

Otra nota característica del proyecto es la acusada centralización del poder de policía en manos de la Administración del Estado. La función de policía se configura *in toto* como una función exclusiva del Poder central, que la desarrolla normalmente a través de sus órganos periféricos (prefectos y jefes provinciales de policía). Los entes locales están, pues, desprovistos de todo poder concerniente a la seguridad y el orden público. Se olvida de este modo la genérica función de vigilancia «en materias relacionadas con el orden público», encomendada al alcalde por el artículo 152 de la Ley municipal y provincial de 1934. El proyecto limita territorialmente dicha función del alcalde a aquellos municipios o entes locales que carezcan de jefaturas o dependencias de cualquiera de los Cuerpos de Policía o del Arma de Carabineros. Centralización excesiva, en nuestra opinión, que mal se compagina, de una parte, con el Ordenamiento constitucional italiano, fundado sobre el principio de la autonomía local, y de otra, con el innegable interés de los Ayuntamientos en ejercitar algún control sobre una serie de actividades (hoteles, restaurantes, agencias, asociaciones, reuniones, etc.), sometidas en el proyecto exclusivamente a control gubernativo. Ello no obstante, el proyecto prevé la liberalización de algunos sectores y actividades, bien eliminando todo tipo de control administrativo (ejercicio de ciertos oficios ambulantes), bien sustituyendo la técnica de la autorización de policía por la inscripción preventiva en un registro especial.

Debe señalarse, finalmente, la tendencia a una cierta agravación de las sanciones previstas para las infracciones, que en cierto modo es atenuada, en algunos casos, por el carácter alternativo —y no acumulativo, como dispone el vigente Texto refundido— de las penas privativas de libertad y las sanciones pecuniarias.

#### PROYECTO DE LEY.

Artículo 1. (*Disposición derogatoria*).—Se derogan los artículos 12, párrafo 2.º; 60, 67, 72, 75, 91, 95, 97, 114, 117, párrafos 1.º, 2.º y 3.º; 122, 129, 130, 132, 141, 158, 212, 213, 217, 218, 219 y 221 del Texto refundido (TR) de las Leyes de Seguridad Pública, aprobado por el Real Decreto de 8 de julio de 1931.

Quedan también derogadas las disposiciones contenidas en los Decretos legislativos del Jefe del Estado interino de 28 de junio de 1946, número 78, y 10 de julio de 1947, número 705, ratificados por la Ley de 22 de abril de 1953, número 342, y las disposiciones contenidas en la Ley de 8 de julio de 1949, número 478 (7).

---

(7) Se han suprimido, en primer lugar, todas las normas vigentes que no persiguen fines de seguridad pública (arts. 12, segundo párrafo; 72, 75, 129 y 130).

Como consecuencia de la modificación del artículo 6 TR, que establece en términos

**Art. 2. (Atribuciones de las autoridades de policía).**—Las autoridades de policía velan por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, aseguran el libre ejercicio de sus derechos y proveen a la tutela de la propiedad pública y privada, cuidan de la observancia de las Leyes y de los Reglamentos generales y especiales del Estado, de

generales el carácter definitivo de los actos del prefecto, han sido derogados los artículos 67, 132 y 141.

La competencia del prefecto para expedir licencias de montaje y utilización de ascensores y montacargas (art. 60 TR) se atribuye, por disposición transitoria, al ingeniero jefe municipal (art. 73 Proyecto).

Se suprimen instituciones y organismos nacidos de la necesidad de alcanzar determinados fines (por ejemplo, lucha contra el alcoholismo) en la actualidad superados en gran parte: relación entre el número de habitantes de la localidad y el de establecimientos de venta de bebidas alcohólicas (art. 95 TR); despacho de las mismas en días festivos o en jornadas electorales (art. 97 TR); Comisión Provincial contra el Alcoholismo (art. 91 TR).

En relación con las mencionadas derogaciones, se ha previsto también la de los Decretos legislativos del Jefe del Estado interino de 28 de junio de 1946 y 10 de julio de 1947, que contienen normas particulares para el otorgamiento de licencias por encima de la relación límite aludida.

En otros muchos casos se imponía la derogación por haber sido regulada la materia *ex novo* por Leyes especiales; así, la del artículo 117, primero, segundo y tercer párrafos, relativos al otorgamiento de licencia para el establecimiento de casas de empeño, prohibidas por el artículo 32 de la Ley de 10 de mayo de 1938; la del artículo 212, concerniente a la responsabilidad de los funcionarios civiles del Estado, regulada en la actualidad de modo orgánico por el texto refundido de 10 de enero de 1957 (arts. 18 a 30); la del artículo 213, que contiene limitaciones inadmisibles a la libertad de los ciudadanos; la de los artículos 217, 218 y 219, que contienen disposiciones sobre la declaración del estado de guerra y los poderes que corresponden a las autoridades civiles y militares, para adecuar mejor la materia a lo dispuesto por los artículos 25 (principio *nulla poena sine lege*) y 78 («las Cámaras declaran el estado de Guerra y confieren al Gobierno los poderes necesarios») de la Constitución.

Se prevé, finalmente, la derogación del artículo 158, en cuanto que el nuevo proyecto de Ley sobre pasaportes, aprobado por el Consejo de Ministros en la sesión de 1 de julio de 1966, contempla el supuesto de las expatriaciones clandestinas, estableciendo las correspondientes sanciones.

No se hace, en cambio, alusión en el artículo primero del Proyecto, por razones de técnica legislativa, de otras numerosas normas ya derogadas por diversas leyes especiales promulgadas para la regulación de aquellos sectores que no admitían demora. Estas normas ya derogadas son: los artículos 73, 77 y 78 TR, por efecto de la Ley sobre censura de películas y obras teatrales; los artículos 76, segundo y tercer párrafos, 79 y 101, segundo y tercer párrafos, TR, sobre la prohibición de empleo de menores de quince años, por la Ley de 26 de abril de 1934 sobre el trabajo de mujeres y niños; los artículos 174 a 176 y 180 a 189 TR, por la Ley de 27 de diciembre de 1956 sobre medidas preventivas contra personas peligrosas para la seguridad y moralidad públicas; los artículos 177, 178 y 179 TR, relativas a medidas que afectan a menores de edad, sustituidos por los artículos 25 y 26 del Real Decreto-ley de 20 de julio de 1934, que crea el Tribunal Tutelar de Menores; por último, los artículos 190 a 208 TR, cuya materia ha sido regulada por la Ley de 20 de febrero de 1958, que deroga el sistema de reglamentación de la prostitución y dicta normas para combatir la explotación de la prostitución ajena.

las Regiones, Provincias y Municipios, así como de las Ordenanzas de las autoridades; prestan auxilio en caso de calamidades públicas e infortunios privados.

Por medio de sus agentes, y a petición de las partes, provee al arreglo pacífico de disputas entre los particulares.

Las autoridades de policía son provinciales y municipales.

Las atribuciones de la autoridad provincial serán ejercitadas por el prefecto (*prefetto*) y por el jefe de policía (*questore*); las de la autoridad municipal, por el jefe de la dependencia de policía local y, en su defecto, por el alcalde (8).

Art. 3. En caso de urgencia y de grave necesidad pública, el prefecto podrá adoptar, dentro del debido respeto a las normas de la Constitución y a los principios del Ordenamiento jurídico, las medidas indispensables para la tutela de la seguridad y el orden público durante el período de tiempo exigido por las circunstancias.

Dichas medidas deberán ser motivadas, son inmediatamente ejecutivas y, en los casos en que no tengan carácter individual, se publicarán por medio de anuncios y mediante su inserción en el tablón de anuncios de la provincia (9).

---

(8) Al igual que la Ley de 1931, el proyecto señala como función típica de la actividad de policía el mantenimiento tanto del orden público como de la seguridad de los ciudadanos. No es fácil, sin embargo, la distinción teórica de ambos conceptos. El proyecto parece inclinarse por emplearlos indistintamente y en ocasiones hace referencia solamente a uno de ellos (ejemplo: en el párrafo quinto del artículo 14). En líneas generales, la doctrina italiana entiende por tutela de la «seguridad pública» la actividad de prevención contra los peligros que amenacen la integridad física de los ciudadanos o de sus bienes, mientras que el «orden público» se suele considerar—en relación con la actividad de Policía encaminada a su tutela—como la tranquilidad de la comunidad objetivamente determinada, con referencia tanto a circunstancias concretas de lugar y tiempo como a las concepciones (políticas, económicas, sociales, morales) dominantes históricamente en esa comunidad. Vid. VIRCA, *La potestà di polizia*, Milano, 1954, págs. 12-26.

Otras funciones secundarias asignadas a los órganos de Policía no constituyen sino especificación de aquella función típica de conservación del orden público y prevención de los peligros que puedan afectar a la comunidad en cuanto tal o a los ciudadanos en cuanto miembros de la misma (por ejemplo, la prestación de auxilio en caso de calamidades); en cambio, «el arreglo pacífico de disputas entre los particulares» no constituye normalmente ejercicio de la potestad de Policía, sino simple actividad material de mediación.

El proyecto ha incluido con acierto dentro de la tarea encaminada a la tutela de la observancia del Ordenamiento jurídico, las Leyes y Reglamentos regionales, en previsión de la futura aplicación —tantos años esperada de los preceptos constitucionales sobre la región.

(9) Modifica el artículo 2 TR: «El prefecto, en caso de emergencia o de grave necesidad pública, podrá adoptar las medidas indispensables para la tutela de la seguridad y del orden públicos. Contra tales medidas, el interesado podrá recurrir ante el Ministro del Interior.»

En la modificación introducida, el proyecto ha tenido en cuenta las sentencias de 2 de julio de 1956, número 8, y 27 de mayo de 1961, número 26 de la Corte constitucional. Se confirmaba en las mismas la legitimidad de la potestad de ordenanza del prefecto en casos de necesidad y urgencia, pero siempre que su ejercicio fuese conforme

Art. 4. El alcalde estará obligado a expedir a los solicitantes mayores de catorce años, que tengan su domicilio o residencia en el Municipio, un documento de identidad conforme al modelo establecido por el Ministerio del Interior.

El documento de identidad tiene una duración de cinco años y debe estar provisto de la fotografía del titular.

El documento de identidad es título válido para salir, aun por razones de trabajo, a los países miembros de la Comunidad Económica Europea y a aquellos otros con los que existan particulares acuerdos internacionales (10).

Art. 5. Las personas indicadas en el artículo 1 de la Ley de 27 de diciembre de 1956 (11) y aquellas que no estén en condiciones de poder demostrar su identidad o se nieguen a hacerlo, podrán ser obligadas por las autoridades de policía a someterse a medidas de identificación descriptivas, fotográficas, dactilográficas y otras análogas, con exclusión de toda forma de inspección personal.

Las autoridades de policía podrán ordenar además a las personas señaladas en el párrafo anterior que se provean, dentro de un plazo determinado, del documento de identidad y que lo exhiban a requerimiento de los agentes de policía (12).

Art. 6. (*Recurso en vía administrativa*).—Contra los actos previstos en el presente Texto refundido cabe interponer recurso ante la autoridad

---

al orden constitucional vigente, señalando, en consecuencia, la necesidad de que una Ley ordinaria disciplinase semejante potestad teniendo en cuenta los siguientes principios: limitación temporal de su eficacia a la subsistencia de la necesidad y urgencia; motivación suficiente; publicación de las medidas de carácter general adoptadas; respeto de la Constitución y de los principios generales del Ordenamiento jurídico. Vid. ALBANO, *Rassegna di giurisprudenza sulle leggi di pubblica sicurezza*, Milano, 1962, págs. 5-15.

(10) En aplicación del Decreto presidencial de 30 de diciembre de 1965 se reconoce validez al documento de identidad para el paso de fronteras entre los países firmantes del Tratado de Roma de 1957.

Se tiene en cuenta, además, la ampliación del plazo de validez de la tarjeta de identidad de tres a cinco años, introducida por la Ley de 18 de marzo de 1963, y se rebaja el requisito de edad mínima exigida a los solicitantes de quince a catorce años.

(11) «1) Los ociosos y vagabundos habituales, aptos para el trabajo; 2) Los que habitual y notoriamente se dedican a tráfico ilícitos; 3) Los que por su conducta o modo de vida se considere que viven habitualmente, aunque sea sólo en parte, con las ganancias procedentes de la comisión o encubrimiento de delitos o que por signos externos den fundado motivo para considerar que son propensos a delinquir; 4) Los que, por su conducta, se sospeche que se dedican a favorecer o explotar la prostitución o la trata de blancas, o la corrupción de menores, o a ejercitar el contrabando o el tráfico ilícito de productos tóxicos o estupefacientes o a facilitar dolosamente su uso; 5) Los que habitualmente lleven a cabo cualquier otra actividad contraria a la moralidad o a las buenas costumbres.»

(12) La nueva norma introduce una importante limitación en la redacción del texto vigente al excluir entre las posibles medidas de identificación todo tipo de inspección personal. La primera Comisión permanente del Senado, que ha informado el proyecto de Ley, ha matizado la limitación sustituyendo en su redacción la expresión «inspección personal» por «inspección corporal».

de policía jerárquicamente superior, dentro del plazo de treinta días, a contar desde la fecha de conocimiento del acto.

El recurso no tiene efecto suspensivo.

Los actos del prefecto son definitivos.

El Ministro del Interior podrá anular de oficio dichos actos, aunque sean definitivos (13).

Art. 7. (*Responsabilidad de la Administración*).—No son indemnizables los actos legítimos de las autoridades de policía dictados en el ejercicio de las facultades atribuidas por las leyes (14).

(13) Con la ampliación del plazo del recurso de alzada (*ricorso gerarchico*) de diez a treinta días, el proyecto incorpora acertadamente a su texto lo ya dispuesto con carácter general para este medio de impugnación por el artículo 10 de la Ley Municipal y Provincial de 3 de marzo de 1934. Digno de relieve es también el otorgamiento de carácter definitivo a los actos del prefecto dictados en el ejercicio del poder de Policía, dejando así expedita la vía del correspondiente recurso jurisdiccional al Consejo de Estado o, alternativamente, el recurso extraordinario (administrativo) al Jefe del Estado, medida que, de un lado, facilita la desconcentración de tareas del vértice de la jerarquía administrativa en favor del órgano periférico, y de otro, redunda en efectiva garantía de los derechos de los particulares. Vid. BONITO, *Alcune osservazioni in merito al nuovo testo di riforma della legge di pubblica sicurezza*, «Nueva Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza», marzo 1967, pág. 449.

(14) Modifica el artículo 7 TR: «No son indemnizables los actos de las autoridades de Policía dictados en el ejercicio de la facultad atribuida por las Leyes.»

La norma vigente del artículo 7 TR ha dado lugar a un amplio debate doctrinal en torno a dos fundamentales problemas planteados por la misma: 1) Alcance de la exoneración de responsabilidad por los daños causados a los particulares en el ejercicio de la actividad de Policía; 2) Compatibilidad de la norma exoneratoria con los artículos 28 y 113 de la Constitución.

En relación con el primero de los problemas, pueden reducirse a tres las opiniones mantenidas en la doctrina italiana: una primera, minoritaria (RUOCO, VITA, SAVARESE, SACCONI), que dando una interpretación extensiva al texto del artículo 7 comprende en la exención de responsabilidad tanto los daños causados por actos legítimos como los ocasionados por actos ilegítimos de la actividad de Policía: frente a esta opinión, la representada por VACCARO y JANNITI-PIROMALLO, que entiendo aplicable el principio de la responsabilidad de la Administración no sólo a los daños causados por actos ilegítimos, sino también a los supuestos de actos lícitos, siempre que sean subsumibles en las hipótesis previstas por los artículos 2.045 del Código civil (daños causados en estado de necesidad) y 42 de la Constitución (intangibilidad del patrimonio privado), que en esta materia derogarían el artículo 7 TR; finalmente, la opinión mayoritaria en doctrina (VIRGA, ALESSI, SANDULLI, ROMANO, etc.), adoptando una posición intermedia, considera que el artículo 7.º no ha excluido la responsabilidad por actos ilegítimos en base a dos argumentos principales: 1) El primero, de orden sistemático, según el cual el Ordenamiento jurídico italiano—a diferencia de otros, como el español y el francés—contempla dentro del sistema general de responsabilidad civil de la Administración Pública dos institutos diferenciables: el resarcimiento por actos ilícitos y la indemnización por actos lícitos, que suelen ser cuidadosamente distinguidos por el legislador; en consecuencia, el empleo por el texto legal del término «indemnización» se debe considerar referido a la indemnización de daños legítimos y, por tanto, limitada a esta hipótesis—la exclusión de responsabilidad e implícitamente reconocido—conforme al principio general que consagra la responsabilidad patrimonial de los entes públicos—el resarcimiento de los daños causados a los particulares por la emanación de actos ilegítimos; 2) El

**Art. 8. (Autorizaciones de policía).—**Las autorizaciones de policía son personales e intrasmisibles.

En los casos expresamente previstos por la ley se admite la representación, siempre que el representante reúna los requisitos necesarios para obtener la correspondiente autorización y consiga la aprobación de la autoridad que ha otorgado aquélla.

En los casos y condiciones previstos en el párrafo anterior, se permite la transmisión de la titularidad de las autorizaciones de policía a quien pruebe tener la disposición de bienes relacionados con el ejercicio de la actividad autorizada y de los locales ocupados con anterioridad por su causahabiente.

**Art. 9.** Además de las condiciones establecidas por las leyes y reglamentos, el titular de una autorización de policía deberá observar las prescripciones que, por motivos de seguridad, salubridad y buenas costumbres, le sean impuestas por las autoridades de policía (15).

segundo argumento, extraído de la propia redacción del artículo 7.º, que solamente excluye la indemnización de los daños causados por «actos dictados en el ejercicio de las facultades atribuidas por la Ley», es decir, por actos emanados dentro de los límites de las potestades atribuidas institucionalmente a las autoridades de Policía.

El segundo de los problemas, como hemos afirmado, ampliamente discutido, se refiere a la eventual incompatibilidad entre el citado artículo 7.º TR y los artículos 28 (responsabilidad personal del funcionario) y 113 (que consagra con carácter personal la tutela jurisdiccional de los derechos subjetivos e intereses legítimos de los particulares) de la Constitución. Sin entrar en el fondo del debate, nos importa ahora resaltar solamente cómo frente a algunas autorizadas opiniones discrepantes (ALESSI, CASSETTA, BARILE, RIVALTA, ICIUNO), la mayoría de la doctrina entiende que no existe contradicción entre el texto refundido y las citadas normas constitucionales. Según puede observarse, ésta es la opinión sustentada también por el texto del proyecto gubernamental, que, por otra parte, reafirma la irresponsabilidad de la Administración por los daños derivados de la actividad de Policía, y de otra, limita la exoneración—siguiendo también en este punto el criterio mayoritario—a los daños ocasionados como consecuencia de actos lícitos (*provvedimenti legittimi*). La Comisión senatorial, insatisfecha todavía con las precisiones aportadas por la fórmula del proyecto al vigente texto refundido, ha añadido un segundo párrafo al artículo 7.º con objeto de restringir aún más el ámbito de la exoneración, precisando que «cuando por la adopción de una medida necesaria para la tutela de la integridad y seguridad públicas se cause un daño al derecho de un tercero, éste deberá ser indemnizado», reiterando así formalmente la aplicación al ámbito de la actividad de Policía del artículo 2.045 del Código civil. Vid. VIRGA, cit., págs. 208-232; ALESSI, *L'illecito e la responsabilità civile degli enti pubblici*, Milano, 1964, págs. 123 y sigs.; CASSETTA, *L'illecito degli enti pubblici*, Torino, 1953, páginas 234 y sigs.; JANNITTI-PIROMALLO, *Manuale delle leggi di pubblica sicurezza*, Milano, 1953, pág. 81; VACCARO, *Sui limiti della responsabilità della p. a. per attività di polizia*, Foro padano, 1950, I, 595.

(15) Modifica el artículo 9.º TR: «Además de las condiciones establecidas por la Ley, el titular de una autorización deberá observar las prescripciones que la autoridad de Policía le imponga por razones de interés público.»

La fórmula del proyecto determina y precisa el ámbito de la intervención del poder público, especificando los motivos de interés público genéricamente indicados en el texto en vigor y, en consecuencia, los límites dentro de los cuales la Administración puede subordinar legítimamente el ejercicio de la actividad autorizada al cumplimiento de particulares condiciones.

Art. 10. Las autorizaciones de policía podrán ser revocadas o suspendidas en caso de infracción de las leyes, de los reglamentos o de las prescripciones señaladas en el artículo anterior (16).

Art. 11. Salvo las condiciones particulares establecidas por las leyes en casos especiales, las autorizaciones de policía deberán ser negadas:

- 1) A quien haya sido condenado por delito no culposo a pena privativa de libertad superior a tres años y no haya obtenido la rehabilitación.
- 2) A quien esté sometido a vigilancia especial o a medidas de seguridad, o a quien haya sido declarado delincuente habitual profesional o tendencial.

Las autorizaciones de policía podrán ser negadas a quien haya sido condenado por delito no culposo a pena privativa de libertad superior a un año y no haya obtenido la rehabilitación, o a quien por su conducta no resulte idóneo para el ejercicio de la actividad necesitada de autorización (17).

Art. 12. Cuando la ley no disponga otra cosa, las autorizaciones de policía tendrán la duración de un año, que se computará conforme al calendario común a partir del día de su otorgamiento.

El día en que se expida la autorización no será computado en el plazo.

La validez de las autorizaciones se entiende automáticamente renovada cada vez mediante el cumplimiento por parte de los titulares —dentro de los plazos señalados— de las cargas fiscales o de otra naturaleza establecidas en cada caso por las leyes.

Queda excluida, sin embargo, la renovación automática en los casos de autorizaciones relativas a la fabricación, depósito, tenencia, transporte y comercio de armas y productos explosivos, así como para la renovación de los decretos de atribución de la condición de guarda jurado (18).

(16) Modifica el artículo 10 TR: «Las autorizaciones de Policía podrán ser revocadas o suspendidas en caso de abuso por la persona autorizada.»

(17) Modifica el artículo 11 TR: «Salvo las condiciones particulares establecidas por las Leyes en casos especiales, las autorizaciones de policía deberán ser negadas:

1. (No varía.)

2. A quien haya sido sometido a *amonestación* o a medidas de seguridad o haya sido declarado delincuente habitual, profesional o tendencial.

Las autorizaciones de Policía podrán ser negadas a quien haya sido condenado por delitos contra la seguridad del Estado o contra el orden público, o bien por delitos cometidos con violencia contra las personas o por hurto, robo o raptó con ánimo de lucro, o violencia o resistencia a la autoridad, o bien a quien no pueda probar su buena conducta.»

Tratándose de una materia tan sumamente delicada e importante como ésta, en que la garantía de la posición del ciudadano frente a la actividad autorizante de la Administración pública puede verse gravemente entredicho por el empleo de técnicas de habilitación general, no parece justificarse la fórmula del proyecto. Una simple confrontación de la misma con el texto de la Ley de 1931 muestra la escasa entidad de las restricciones introducidas en la esfera de la discrecionalidad de dicha actividad autorizante.

(18) A los dos primeros párrafos, idénticos a los que constituyen el artículo 13 TR, se añaden otros dos. Es de alabar la posibilidad de renovación automática de las auto-

Art. 13. (*Intimaciones a comparecer*).—Las autoridades de policía, en el cumplimiento de su misión específica, podrán requerir la comparecencia ante las mismas de cualquier persona, dentro de un plazo señalado, mediante notificación suficientemente motivada y en tiempo oportuno.

La transgresión sin motivo justificado al requerimiento notificado, según lo dispuesto en el párrafo anterior, será sancionada con multa de 20.000 a 80.000 liras.

En casos excepcionales de necesidad y urgencia, la autoridad de policía podrá disponer la conducción, por medio de la fuerza pública, de la persona que habiendo sido requerida a comparecer por dos veces consecutivas, no se haya presentado dentro del plazo sin motivo justificado (19).

Art. 14. (*Reuniones*).—Los promotores de una reunión en lugar público deberán dar aviso de la misma, al menos con tres días de antelación, al jefe de policía de la provincia o al de una dependencia destacada de la misma.

Este plazo podrá ser abreviado por razones de urgencia a petición de los interesados.

Por motivos de seguridad pública, que deberán ser específicamente indicados en la resolución, el jefe de policía de la provincia o el de la dependencia de policía local, podrán prohibir la reunión, notificando la resolución a quien dió preaviso. Por los mismos motivos, y en particular para asegurar el libre tránsito por calles y plazas públicas, conforme a las exigencias de la circulación, o bien para evitar graves disturbios a las actividades y a la tranquilidad de los ciudadanos, se podrán además fijar condiciones de tiempo y lugar para el desarrollo de la reunión.

Tanto la prohibición como las eventuales condiciones deberán ser notificadas a los promotores por lo menos veinticuatro horas antes de la reunión, salvo que existan razones posteriores que justifiquen tal resolución.

Si la reunión tiene lugar sin preaviso o contra su prohibición, o si no

---

rizaciones de Policía con el cumplimiento de los requisitos que se indican, salvo los supuestos específicos señalados en el último párrafo. Evidentes valores de seguridad pública aconsejan en tales casos el reexamen de la subsistencia de todas las condiciones en el peticionario de nueva autorización.

(19) Puede compararse con la redacción del artículo 15 TR, al que sustituye: «Cualquiera que, requerido por la autoridad de Policía a comparecer ante la misma, no se presente dentro del plazo sin motivo justificado será castigado con arresto no superior a quince días y multa de 800 liras.

La autoridad de Policía podrá disponer la conducción por medio de la fuerza pública de la persona que, habiendo sido requerida a comparecer, no se haya presentado en el plazo señalado.»

Como puede verse, en el proyecto se limita la potestad discrecional de la Policía, configurada en el TR de modo prácticamente arbitrario. Se suprime, además, la pena de arresto en los casos de infracción. No deja, en cambio, de ser un tanto vaga la fórmula del último párrafo, que habilita la conducción por la fuerza «en casos excepcionales de necesidad y urgencia», casos que exige el artículo 13, párrafo tercero, de la Constitución sean indicados taxativamente por la Ley, lo que en modo alguno se hace en el proyecto que comentamos.

se han cumplido las condiciones prescritas, el jefe del servicio de orden público podrá ordenar su disolución.

Los que promuevan, organicen o dirijan reuniones que tengan lugar sin el preaviso correspondiente, serán castigados con arresto no superior a un año o con multa de 40.000 a 160.000 liras. En los casos en que la reunión se realice no obstante la prohibición o sin la observancia de las condiciones prescritas, las sanciones señaladas serán aplicadas acumulativamente. Con las mismas penas serán sancionados los que tomen la palabra en tales reuniones.

No será sancionado quien con anterioridad a la orden de la autoridad o por obediencia a la misma se retiró de la reunión.

Las disposiciones de este artículo no serán aplicables a las reuniones electorales (20).

---

(20) La exigencia de preaviso se reduce a aquellas reuniones que vayan a celebrarse en «lugar público». La sentencia de 8 de abril de 1958, número 27 de la Corte constitucional, había declarado la inconstitucionalidad del artículo 18 TR, en la parte relativa a las reuniones no celebradas en lugar público («deberán dar aviso—decía el artículo 18, párrafo primero—los promotores de una reunión en lugar público o *abierto al público...*»), por su contraste con el artículo 17 de la Constitución, cuyo párrafo segundo dispone explícitamente que «para las reuniones, tanto en lugar privado como abierto al público, no se exigirá preaviso». Se comprende fácilmente la importancia que la distinción entre «lugar público» y «lugar abierto al público» o «lugar privado» presenta a los efectos del sometimiento o no al régimen de preaviso de las reuniones celebradas en los mismos. Se trata de una cuestión no pacífica, pero en general la doctrina italiana se inclina por considerar «lugares públicos» aquellos en los que existe la posibilidad de ingreso indiscriminado sin ninguna limitación (ejemplo: plazas, calles y, en general, bienes demaniales de uso común), mientras que «lugares privados» serían aquellos en los que no se da tal posibilidad de ingreso sin una previa invitación personal o por efecto de la existencia de un determinado interés o de una particular relación social; los «lugares abiertos al público» serían, finalmente, aquellos lugares privados en que se consiente el acceso de un gran número de personas, mediante invitación personal o permiso indiscriminado, para fines no privados. Vid. una amplia referencia a esta cuestión en JANNITTI-PIROMALLO, *Manuale*, cit., págs. 125 y sigs.

Parece excesiva la exigencia del plazo de tres días entre el aviso y la reunión a celebrar, aunque se prevea la posibilidad de su reducción, por razones de urgencia, a petición de los interesados. La Constitución (art. 17, 3.º) no señala plazo alguno para el aviso.

Mientras en el texto refundido los motivos por los que se podía prohibir la celebración de la reunión o el señalamiento de condiciones son idénticos (razones de orden, salubridad o moralidad públicas), en el proyecto se añaden a los comunes para ambos supuestos («probados motivos de seguridad pública») otros que justifiquen la imposición de condiciones de tiempo y lugar. A nuestro modo de ver, la introducción de tales motivos amplía excesivamente las facultades de intervención administrativa en el ejercicio de la libertad de reunión garantizada por la Constitución.

Por otra parte, en el proyecto se confirma la facultad de disolver aquellas reuniones que se celebren sin previo aviso, así como la imposición de arresto o multa a los promotores u organizadores de las mismas. Se recoge en este punto la doctrina sentada por la Corte constitucional en las sentencias de 3 de julio de 1956, número 9, y 11 de julio de 1961, número 54.

Vid. el comentario a la segunda de las sentencias citadas de R. CHIEPPA, *Ancora sulla improponibilità di questione di legittimità costituzionale e sulla omissione del pre-*

Art. 15. Las reuniones en lugar público o abierto al público podrán ser disueltas cuando en las mismas se produzcan desórdenes o se cometan delitos que impliquen un peligro actual para la seguridad pública (21).

Art. 16. Se prohíbe la exposición de banderas, emblemas u otros símbolos que constituyan vilipendio o atentado al Ordenamiento constitucional del Estado (22).

Art. 17. Cuando sea preciso disolver una reunión en lugar público o abierto al público, en los casos previstos en los artículos precedentes, las personas reunidas serán conminadas a disolverse por el funcionario de policía o, en su defecto, por el oficial o suboficial presente de más alta graduación del Arma de Carabineros o del Cuerpo de Agentes de Policía.

Art. 18. Si el requerimiento no surtiese efecto, la disolución de la reunión será ordenada con tres intimaciones en voz alta y perceptibles, efectuadas, si fuera posible, con un medio acústico idóneo; si tampoco produjesen efecto las intimaciones o no pudieran ser efectuadas, por producirse tumulto o resistencia, la disolución podrá ser ejecutada mediante el uso de la fuerza.

Quien desobedeciese la orden de disolución será castigado con arresto de veinte días a un año o con multa de 12.000 a 160.000 liras, salvo que el hecho constituya delito más grave; en los casos más graves, las anteriores sanciones podrán ser aplicadas cumulativamente.

Art. 19. El que promueva o dirija funciones, ceremonias, prácticas religiosas, procesiones eclesiásticas o civiles en un lugar público, deberá dar aviso al jefe de policía, al menos con dos días de antelación (23).

El infractor será castigado con multa de 20.000 a 160.000 liras (24).

Art. 20. El jefe de policía podrá prohibir, por los motivos indicados

---

*avviso di riunione in luogo pubblico*, «Giurisprudenza Costituzionale», 1961, págs. 1.057 y siguientes.

(21) Se suprime la facultad de disolución de reuniones por el solo hecho de «manifestaciones o gestos lesivos del prestigio de la autoridad», como dice el artículo 20 TR.

(22) Modifica el artículo 21 TR, que dice así:

«Se considerará manifestación sediciosa la exposición de banderas o emblemas que sean símbolo de subversión social o vilipendio del Estado, del Gobierno o de las autoridades.

Se considerará también manifestación sediciosa la exposición de distintivos de asociaciones facciosas.»

De acuerdo con el orden constitucional existente, que admite la pluralidad de partidos políticos, no podrán considerarse incluidos en la prohibición del artículo 16 del proyecto los distintivos de aquéllos. En cambio, habrá que considerar prohibida la exposición de símbolos del antiguo partido nacional fascista, en conformidad con la disposición adicional XII de la Constitución («Se prohíbe la reorganización bajo cualquier forma del disuelto partido fascista») y la Ley de 20 de junio de 1952 que la desarrolla.

(23) El nuevo precepto ha tenido en cuenta la declaración de inconstitucionalidad por sentencia de 18 de marzo de 1957, número 45, del artículo 25 TR, que exigía preaviso para la celebración de ceremonias religiosas «en lugares abiertos al público», por vulnerar el artículo 17 de la Constitución, cuyo ámbito alcanza a todo tipo de reuniones, incluidas las de carácter religioso. Véase el comentario a la sentencia de la Corte en «Giurisprudenza Costituzionale», 1957, págs. 579 y sigs.

(24) Se suprime la pena de arresto no superior a dos meses.

en el párrafo tercero del artículo 18 TR (14 Proyecto), las manifestaciones señaladas en el artículo anterior, o prescribir la observancia de determinadas condiciones de tiempo y lugar, avisando en todo caso a los promotores con veinticuatro horas de antelación, salvo que existan razones posteriores que justifiquen tal resolución.

Las disposiciones del párrafo anterior serán aplicables a las procesiones.

Art. 21. Por probados motivos de seguridad pública, el jefe de policía podrá prohibir los cortejos fúnebres solemnes o disponer especiales medidas cautelares.

Art. 22. (*Armas y explosivos*).—El infractor será castigado con la pena de arresto de tres meses a un año y con multa de 50.000 a 200.000 liras.

El adquirente o el usuario de armas que infrinja las normas del presente artículo será castigado con la pena de arresto no superior a seis meses y con multa de 50.000 a 100.000 liras (25).

Art. 23. Cuando se tengan fundadas sospechas de que en algún lugar público o privado existe un depósito ilegal de armas, municiones o materias explosivas, los agentes de policía judicial podrán proceder, en caso de necesidad y urgencia, e incluso durante la noche, a un registro personal o domiciliario, observando en todo caso las disposiciones del artículo 304 TR, párrafo 2.º, del Código de procedimiento penal, y siempre que sea posible, las demás normas del mismo Código sobre instrucción del sumario.

El oficial competente deberá indicar en el atestado el motivo por el cual ha efectuado el registro personal o domiciliario, y transmitirlo dentro de cuarenta y ocho horas siguientes a la autoridad judicial para su confirmación (26).

Art. 24. El infractor será castigado con arresto de tres meses a un año y multa de 50.000 a 100.000 liras.

El adquirente o concesionario de materias explosivas que infrinja las

(25) Modifica los dos últimos párrafos del artículo 35 TR, que en sus dos primeros dice así:

«El que fabrique, venda o repare armas estará obligado a llevar un registro de las operaciones diarias efectuadas, en el que deberá indicarse la identidad de las personas con las que se han realizado las operaciones.

La autoridad de Policía podrá exigir la exhibición del citado registro.

Se prohíbe la venta o cesión de armas a quienes no estén provistos de la licencia correspondiente.»

(26) Se introduce una notable modificación en el vigente artículo 41 TR al limitar la potestad de intervención de la Policía judicial a los supuestos de necesidad y urgencia, siempre que al propio tiempo se tengan «fundadas sospechas»—y no sólo *simples indicios*, como afirma el texto en rigor—de la existencia del depósito ilegal de armas o explosivos. De otra parte, es importante hacer notar la ampliación de las garantías de los particulares a través del correspondiente control judicial sobre el registro practicado, sin mengua al propio tiempo de las facultades concedidas en este caso a la Administración para una más eficaz salvaguardia de la sociedad frente a los peligros de una delincuencia cada vez mayor y mejor organizada técnicamente.

normas del presente artículo será castigado con arresto no superior a seis meses y multa de 50.000 a 100.000 liras (27).

Art. 25. (*Porteros, conserjes y vigilantes*).—Los porteros de casas y los conserjes o vigilantes de hoteles, tiendas, almacenes, establecimientos comerciales de cualquier tipo, oficinas y otros análogos, deberán inscribirse en el correspondiente registro de la autoridad local de policía, siempre que no tengan la condición de guarda jurado.

La inscripción deberá ser renovada cada año.

El que infrinja la obligación del párrafo anterior será sancionado con la multa de 30.000 a 160.000 liras.

Con la misma pena serán sancionados los propietarios y administradores de casas, hoteles, almacenes, tiendas, establecimientos y oficinas señalados en el párrafo primero, así como cualquiera otra persona que por cualquier otro título responda de los citados inmuebles, siempre que tengan a su servicio porteros, conserjes o vigilantes no inscritos en el registro de la autoridad local de policía (28).

Art. 26. (*Espectáculos públicos*).—Sin licencia del jefe de policía, los lugares públicos o abiertos al público no podrán ser utilizados para representaciones teatrales o cinematográficas, bailes, competiciones deportivas u otros espectáculos similares, ni se podrán abrir academias o salas públicas de baile.

Será necesario igualmente la licencia del jefe de policía para la celebración de carreras automovilísticas, de caballos y otras análogas. Cuando estas competiciones se efectúen en carreteras ordinarias o se trate de competiciones aeronáuticas, se aplicará la legislación especial.

Las licencias a que se refieren los párrafos anteriores serán válidas solamente en los lugares y durante el tiempo indicados en las mismas.

Se admite la representación (29).

(27) Modifica, elevando la cuantía de las multas, los dos últimos párrafos del artículo 55 TR, que en materia de explosivos reproduce lo dispuesto por el artículo 35 TR para la fabricación, venta o cesión de armas.

(28) Se ha pretendido justificar semejante disposición, establecida ya por el artículo 62 TR, por la necesidad de proveer a una adecuada tutela preventiva de la propiedad privada a través de la técnica de control registral de las personas encargadas de su custodia. Se elimina, en cambio, la facultad de negar la inscripción a quien no justifique *buena conducta* o esté desprovisto del documento de identidad. Se suprime, además, la vigente pena de *arresto* a los infractores.

(29) Se había suscitado en doctrina y jurisprudencia la cuestión de legitimidad constitucional del artículo 68 TR—modificado ahora por el presente artículo 26 del Proyecto—, por su posible contraste con el artículo 21 de la Constitución, que sanciona la libertad de manifestación del pensamiento. La sentencia de 8 de julio de 1957, número 121 (vid. el comentario de FOIS en «Giurisprudenza Costituzionale», 1957, págs. 1.092 y siguientes), afirma que la obligación de solicitar la previa licencia del jefe de Policía para ofrecer representaciones teatrales y cinematográficas no contradice el texto constitucional, siempre que tal autorización se refiera exclusivamente a la policía de las condiciones en que se lleva a cabo el espectáculo y no implique un juicio de valor sobre su contenido ideológico. La Corte constitucional afirma explícitamente que la autoridad de Policía podrá también tener presente el contenido de las representaciones, pero con la única finalidad de valorar si en determinadas circunstancias de tiempo, lugar y ambiente aque-

Art. 27. Sin autorización de la autoridad local de policía se prohíbe el ofrecimiento al público de espectáculos consistentes en la exposición de personas, animales o cosas objeto de curiosidad, así como audiciones al aire libre.

Art. 28. Se prohíben los espectáculos públicos contrarios a las buenas costumbres o que impliquen maltrato o sufrimiento de animales (30).

La censura de películas y obras teatrales se regirá por sus leyes especiales (31).

Art. 29. Los titulares de la licencia prevista en el artículo 68 TR (artículo 26 Proyecto), antes de dar comienzo a la representación teatral o artística, deberán depositar en la Jefatura de Policía un ejemplar de la obra, con el visto bueno de la autoridad competente cuando así esté establecido.

La autoridad de policía o los agentes a quienes ésta encomiende el servicio podrán ordenar la suspensión o terminación de cualquier espectáculo y, si fuere preciso, el desalojo del local, en caso de graves desórdenes, peligro para la seguridad pública u ofensas a las buenas costumbres.

En los casos en que la suspensión o terminación tengan lugar por culpa

---

llas pudieren provocar peligro para la salubridad, tranquilidad o seguridad de los ciudadanos (!)

Se suprime, por otra parte, la existencia de licencia para la apertura de *Círculos*, por violar notoriamente el artículo 18 de la Constitución, que garantiza a los ciudadanos el derecho de asociarse libremente, sin autorización, para fines no prohibidos por las Leyes penales.

(30) El párrafo primero de este artículo es prácticamente idéntico al artículo 70 TR, que pretende modificar. Puede ser interesante, sin embargo, confrontar cómo era interpretado y desarrollado este último por el Reglamento de ejecución del TR, aprobado por Real Decreto de 6 de mayo de 1940. Su examen nos permitirá descubrir en qué grado contrasta con la letra y el espíritu del orden constitucional vigente. El futuro Reglamento, previsto por el artículo 67 del Proyecto, deberá, sin duda alguna, modificarlo profundamente. Dice así el artículo 126 del vigente Reglamento:

«Se prohíben los espectáculos que puedan dar lugar a alteraciones del orden público o sean contrarios a la moral o a las buenas costumbres. En particular deberá ser prohibida toda representación:

1. Que consista en la apología de un vicio o de un delito o que tenga por objeto excitar el odio o la aversión entre las clases sociales.
2. Que ofenda, incluso con alusiones, la sagrada persona del Rey Emperador, el Sumo Pontífice, el Jefe del Gobierno, las personas de los Ministros, las instituciones del Estado o bien los Soberanos o los representantes de las potencias extranjeras.
3. Que excite en las multitudes el desprecio por la Ley o que sea contraria al sentimiento nacional o religioso, o que pueda perjudicar las relaciones internacionales.
4. Que ofenda al decoro o al prestigio de las autoridades públicas, de los funcionarios o de los agentes de la fuerza pública, de los militares de las fuerzas armadas o bien la vida privada de las personas o los principios constitutivos de la familia.
5. Que se refiera a hechos que por su infamia hayan turbado a la opinión pública.
6. Que pueda ser considerada en todo caso, por razón de peculiares circunstancias de tiempo, lugar o personas, causa de daños o de peligro público.»

(31) En particular, la Ley de 21 de abril de 1962 sobre censura de películas y obras teatrales.

de quien da u organiza el espectáculo, podrá ordenarse la devolución del precio de la entrada a los espectadores.

De las medidas adoptadas se dará comunicación inmediata al prefecto (32).

Art. 30. La autoridad de policía no podrá otorgar la licencia a que se refiere el artículo 68 TR (art. 26 Proyecto) sin que previamente una Comisión técnica haya comprobado la seguridad y solidez del edificio y la existencia de salidas suficientes para su rápido desalojo en caso de incendio o de cualquiera otra necesidad urgente (33).

Art. 31. (*Establecimientos abiertos al público*).—Será necesaria la licencia del jefe de policía para la explotación de hoteles, fondas, pensiones, restaurantes, cafés u otros establecimientos en los que se venda al por

(32) Refunde en un solo artículo, introduciendo algunas correcciones limitativas al poder discrecional de la Administración en materia de espectáculos, los vigentes artículos 74 y 82 TR, teniendo en cuenta las derogaciones parciales de tales disposiciones por la citada Ley de 21 de abril de 1962 sobre censura de películas y obras teatrales. La novedad de mayor relieve reside en la derogación del poder del prefecto de prohibir —como permite el vigente artículo 74 TR—la representación de obras teatrales «por motivos locales», aun en el supuesto de que hubiesen obtenido el visto bueno del Ministro del Interior. Se trata, una vez más, de poner un freno a las abusivas facultades otorgadas por el texto en vigor a los órganos de policía reconduciendo la típica y necesaria discrecionalidad a los límites establecidos por la norma constitucional en garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos.

(33) Con este texto el vigente artículo 80 TR no sufre sino una leve modificación formal mediante la alusión a la licencia del artículo 68, especificando de este modo que se trata de esta licencia y no de otra de las contempladas por la Ley, deshaciendo así las dudas suscitadas al respecto.

Mayor interés ofrece resaltar el criterio seguido por el Gobierno al mantener en vigor el artículo 83 TR, juzgado por muchos inconstitucional por violar la libertad de manifestación del pensamiento, y cuya derogación formal había sido solicitada incluso en sede parlamentaria. Dicho artículo prohíbe, en efecto, la suspensión o variación de los espectáculos ya comenzados sin el consentimiento del oficial de Policía que asista a los mismos, añadiéndose en el artículo 149 del Reglamento de ejecución que dicho consentimiento se necesitará igualmente para «toda comunicación que la Empresa o los actores deseen dar de viva voz o por cualquier otro medio a los espectadores». El Gobierno, a pesar de las críticas suscitadas, ha juzgado legítimas ambas disposiciones en base a que el interés de los espectadores en presenciar el espectáculo y la escasa cuantía del precio de los billetes de entrada, así como las dificultades existentes para su devolución, puede llegar a afectar a la seguridad pública, de forma tal que deba obligarse al empresario a que cumpla puntualmente el compromiso contraído con los espectadores mediante la ejecución íntegra del espectáculo prometido. Sutil argumentación que, en nuestra opinión, no alcanza a eliminar las razonables dudas existentes sobre la constitucionalidad de semejante poder de intervención administrativa y que probablemente encubre una muy distinta motivación: la de controlar esta manifestación de la libertad de pensamiento. Adelantándose a las críticas que seguramente encontraría este criterio en la discusión parlamentaria del proyecto, el Gobierno se ha apresurado a prometer una modificación radical del texto reglamentario, con objeto de que la nueva formulación sea enteramente conforme a la única finalidad—la seguridad de los ciudadanos y no la intromisión en su esfera de libertad de pensamiento—perseguida, de acuerdo con la interrelación gubernativa, por el artículo 83 TR.

menor o se consuma vino, cerveza, licores y bebidas no alcohólicas. Será también necesaria la licencia para la explotación de salas públicas de billares u otros juegos lícitos, salas de baños, garajes, negocios de alquiler y reparación de vehículos automóviles y otros análogos.

Los juegos lícitos en sitios públicos serán autorizados por el jefe de policía (34).

Art. 32. Solamente se permite a la Unión Nacional para el Fomento de la Raza Equina y a las sociedades, entes y personas delegadas por ella, conforme a la Ley de 24 de marzo de 1942, número 315, la explotación del negocio de apuestas en las carreras de caballos, tanto en los hipódromos como fuera de ellos.

Los infractores serán castigados con arresto de dos meses a un año y con multa de 100.000 a 200.000 liras.

Art. 33. Las peticiones de licencias o autorizaciones serán presentadas al alcalde, el cual, en el plazo de sesenta días, las remitirá debidamente informadas al jefe de policía.

En caso de solicitud de licencias o autorizaciones para despachar bebidas alcohólicas y no alcohólicas, el alcalde evacuará su informe previos los dictámenes de la Comisión municipal previsto en el artículo 3 del Real Decreto-Ley de 26 de diciembre de 1926, convertido en Ley de 18 de diciembre de 1927, y del jefe de sanidad municipal.

Art. 34. Además de lo previsto en el artículo 11 TR (art. 11 Proyecto), la licencia de establecimiento comercial y la autorización prevista en el artículo 89 (35) no podrán ser otorgadas a quien haya sido condenado por delitos contra la moralidad pública y las buenas costumbres o contra la salubridad pública, o por juegos de azar, o por infracción de las normas sobre estupefacientes, o por delitos cometidos en estado de embriaguez, o por infracción de las disposiciones preventivas del alcoholismo.

Art. 35. El prefecto fijará mediante ordenanza las distancias máximas entre los establecimientos dedicados a la venta de bebidas alcohólicas y los hospitales, talleres, fábricas, escuelas, cuarteles, iglesias y otros lugares dedicados al culto.

En las localidades declaradas de interés turístico, de reposo o de ve-

---

(34) La *ratio* de esta disposición, como es sabido, consiste en el interés público de tutelar a aquellas personas que, sirviéndose de las prestaciones ofrecidas por dichos establecimientos, confían su propia salud e integridad a los titulares de aquéllos.

Según se desprende de su redacción, la lista de establecimientos necesitados de licencia no tiene carácter taxativo. No están, sin embargo, sometidos a esta disciplina los establecimientos de venta al público de mercaderías, sea al por mayor o al detalle; la competencia para otorgar la licencia de apertura de estos establecimiento corresponde al alcalde.

(35) El artículo 89 TR dispone que «sin autorización especial del prefecto, en los establecimientos comerciales abiertos al público se prohíbe la venta de bebidas alcohólicas superiores a 21 grados».

A su vez, el artículo 162 del Reglamento señala que para obtener esta autorización especial, el solicitante debe acreditar estar provisto de la correspondiente licencia de ejercicio del establecimiento.

raneo, las distancias podrán ser distintas de las señaladas en los demás Municipios de la provincia; cuando concurren especiales exigencias turísticas, los límites de distancias mínimas se podrán fijar solamente con relación a los hospitales, iglesias y otros lugares destinados al culto (36).

Art. 36. Este plazo no será superior a seis meses, salvo en caso de fuerza mayor (37).

Art. 37. Además de los casos señalados por la Ley, el jefe de policía podrá suspender la licencia del establecimiento en el que se hayan producido tumultos o desórdenes graves, o en el que habitualmente se reúnan personas condenadas por débitos no culposos o estén comprendidas dentro de las categorías señaladas en el artículo 1 de la Ley de 27 de diciembre de 1956 (38).

Si se repitieren los hechos que motivaron la suspensión, la licencia podrá ser revocada (39).

Art. 38. En atención a las necesidades turísticas, las licencias señaladas en el artículo 86 TR (art. 31 Proyecto), así como las autorizaciones especiales previstas en el artículo 89 TR (art. 34 Proyecto), podrán tener una duración limitada a la temporada en que se verifique la afluencia extraordinaria de personas (40).

(36) La competencia señalada en el texto, que según el artículo 98 TR corresponde a la Comisión provincial contra el alcoholismo, se atribuye ahora al prefecto.

El párrafo segundo viene a actualizar la novedad introducida en esta materia por la Ley de 8 de julio de 1949. El artículo 2 disponía, en efecto, que la Comisión Provincial estaba facultada para fijar en las localidades turísticas distancias distintas de las señaladas con carácter general en los Municipios capital de provincia.

Debe recordarse, por último, la derogación del artículo 95 TR, recogida en el artículo primero del Proyecto, eliminándose así el límite máximo de la relación entre el número de establecimientos de bebidas alcohólicas y el número de habitantes del Municipio (un establecimiento por cada cuatrocientos habitantes).

(37) Modifica el párrafo tercero del artículo 99 TR, ampliando el plazo máximo de cierre de establecimientos de tres a seis meses, cuyos dos primeros párrafos dicen así:

«En el caso de cierre del establecimiento por tiempo superior a ocho días, sin que se haya dado aviso a la autoridad local de Policía, la licencia será revocada.

La licencia será revocada también cuando haya transcurrido el plazo de cierre del establecimiento comunicado a la autoridad de Policía y no se haya procedido a su reapertura.

El Consejo de Estado entiende que el cierre o clausura del establecimiento se produce, sin necesidad de acto formal alguno, cuando de hecho viene a faltar en el mismo toda realización de la actividad autorizada.

(38) Vld. nota 11.

(39) Se reconoce la facultad suspensiva del jefe de Policía, pero, a la vez, se limitan los supuestos de su posible ejercicio; en el artículo 100 TR son señalados con las acostumbradas fórmulas indeterminadas: «reunión de personas peligrosas», «peligro para el orden público, la moralidad, las buenas costumbres o la seguridad de los ciudadanos».

(40) Sustituye los párrafos tercero y cuarto del artículo 103 TR, del que permanecen en vigor los dos primeros:

«Con ocasión de ferias, mercados u otros actos en que se produzca una concurrencia extraordinaria de personas, la autoridad local de Policía podrá otorgar licencias temporales para el ejercicio del comercio.

La validez de tales licencias estará limitada a la duración de la extraordinaria afluencia de personas.»

Art. 39. No se podrán alquilar habitaciones o apartamentos amueblados, ni se podrá dar alojamiento retribuido, aun temporal o estacionariamente, sin una previa declaración ante la autoridad local de policía.

La validez de la declaración se extiende exclusivamente a los locales indicados en la misma.

El jefe provincial de policía, de oficio o a propuesta de la autoridad local, podrá prohibir el ejercicio de la actividad indicada en este artículo si el declarante se halla comprendido entre las personas señaladas en el artículo 92 TR (41).

Art. 40. Los hoteleros, los propietarios de casas de huéspedes y todos los que administren pensiones o balnearios, o de otro modo hospeden por dinero, no podrán dar alojamiento a las personas desprovistas del documento de identidad u otro análogo expedido por la Administración del Estado.

A los extranjeros bastará la presentación del pasaporte o de otro documento equivalente, siempre que esté provisto de la fotografía del titular.

Cuando se trate de grupos organizados, formados al menos por diez personas, el jefe de grupo estará obligado a exhibir su propio documento de identidad y a presentar una lista, formada por él mismo, con los nombres de todos los demás componentes del grupo.

Las personas a que alude el primer párrafo deberán llevar un registro en el que se tome nota de las personas alojadas y comunicar diariamente a la autoridad local de policía la llegada y partida de tales personas.

Sin perjuicio de las penas establecidas por el Código penal, en caso de incumplimiento, la licencia se podrá suspender y revocar cuando el incumplimiento se repita.

Excepcionalmente podrán alojarse personas desprovistas del documento de identidad. En tal caso, el gerente registrará la identidad de la persona alojada, dando cuenta inmediata de la misma a la Jefatura de Policía o, en su defecto, al puesto de Carabineros más cercano (42).

Art. 41. Se prohíbe el uso de aparatos o máquinas automáticas o semiautomáticas de juego en lugares públicos o abiertos al público, o en los Círculos y Asociaciones de cualquier clase.

(41) La Ley de 20 de febrero de 1958, según hemos indicado anteriormente, abolió el sistema de la «prostitución reglamentada», que venía recogido en el título VII del TR, en virtud del cual el artículo 108—modificado ahora por el presente artículo del Proyecto—acogía «el intento de ejercicio clandestino de la prostitución» entre los supuestos que legitimaban la prohibición del ejercicio de alquiler de habitaciones. Conforme al nuevo sistema de prohibición de la prostitución, el nuevo texto sustituye aquel supuesto legitimador por el de la «explotación de la prostitución de otra persona».

(42) Sustituye al artículo 109 TR. Con objeto de fomentar el desarrollo del turismo se han introducido simplificaciones en favor de los grupos organizados y se ha abolido la indicación en el registro del establecimiento de hostelería de los datos relativos al lugar de procedencia y destino de las personas alojadas, controles ciertamente exorbitantes. Se prevé, por último, la posibilidad de alojar en casos excepcionales a personas desprovistas del documento de identidad, dado el carácter no obligatorio de este último (véase el art. 4 del Proyecto).

Se consideran aparatos o máquinas automáticas o semiautomáticas de juego las que puedan dar lugar a apuestas o permitir la ganancia de cualquier premio en dinero o en especie, incluso bajo forma de consumición o repetición de la partida.

Sin perjuicio de las sanciones previstas por el Código penal para los juegos de azar, los infractores serán castigados con arresto de un mes a dos años y multa de 8.000 a 40.000 liras. Si el infractor es titular de una licencia, le será suspendida por un período de uno a seis meses, y en caso de reincidencia, podrá serle revocada.

Se confiscarán los aparatos y las máquinas.

El uso de aparatos o máquinas de diversión y entretenimiento en lugares públicos o abiertos al público será autorizado por el jefe de policía (43).

Art. 42. (*Tipografías y artes análogas y fijación de carteles y manifiestos*).—No podrán ejercitarse las artes tipográfica, litográfica, fotográfica o cualesquiera otras de grabado o reproducción mecánica o química de ejemplares múltiples, sin previa inscripción en el correspondiente registro de la autoridad local de policía.

La autoridad local de policía expedirá certificado de la inscripción efectuada, con indicación expresa de los locales en que deberá llevarse a cabo la actividad autorizada.

Se admite la representación (44).

(43) Modifica los tres últimos párrafos del artículo 110 TR, reproduciendo literalmente lo que a este respecto establece la ley de 20 de mayo de 1965, de acuerdo con la sentencia de la Corte constitucional de 9 de julio de 1963, número 125. La Corte, efectivamente, había declarado la ilegitimidad de las disposiciones contenidas en los tres últimos párrafos citados, que violaban el artículo 41 de la Constitución, al prohibir el otorgamiento de licencias para el uso en lugares públicos o abiertos al público de aparatos o máquinas de simple diversión y entretenimiento, esto es, sin posibilidad alguna de juego de azar o de apuestas. De acuerdo con esta distinción y con una finalidad aclaratoria, se añade el último párrafo del artículo 41 del Proyecto.

La Corte constitucional, en sus sentencias de 1 de diciembre de 1959, número 58, y 17 de mayo de 1961, número 23, ha afirmado el principio de que las Regiones no pueden autorizar el juego de azar por estar prohibido por el Código penal y exceder de la competencia regional la derogación de tal prohibición. La cuestión se suscitó ante la Corte como consecuencia de la concesión, por Decreto del Presidente de la región de Sicilia, de autorización al E. T. A. L. (Ente Turístico ed Alberghiero della Libia) y a la Sociedad A. Zagara para el desarrollo de sus programas de incremento turístico y hotelero, en los que se incluía la explotación de juegos de azar.

(44) Sustancialmente reproduce el artículo 111 TR, si bien se ha sustituido la licencia del prefecto por la técnica del registro preventivo, análogamente a lo dispuesto por La Ley de Prensa de 8 de febrero de 1948 para los periódicos. En relación con el citado artículo 111 TR, se había suscitado una cuestión de legitimidad constitucional que la Corte, sin embargo, ha considerado infundada. En efecto, la sentencia de 11 de julio de 1961, número 54, se enfrentó con el problema de la posible violación de los párrafos primero y segundo del artículo 21 de la Constitución, según los cuales todos los ciudadanos tienen derecho a manifestar libremente el propio pensamiento de palabra, por escrito o a través de cualquier otro medio de difusión, y la Prensa no puede ser sometida a autorizaciones o censura. La Corte sostiene que el objeto de la autorización no

Art. 43. Se prohíbe la exposición o fijación de carteles y la distribución de imágenes, dibujos o escritos que ofendan a la moral o a las buenas costumbres, o divulguen medios dirigidos a provocar el aborto o a impedir la procreación, cuando por el modo en que estén redactados ofendan las buenas costumbres o, en todo caso, cuando con su divulgación se persiga una finalidad lucrativa (45).

Art. 44. Salvo lo dispuesto para la prensa periódica (46) y en materia eclesiástica (47), cualquiera que pretenda fijar o difundir en lugar

es, en modo alguno, la difusión del propio pensamiento con los medios ofrecidos por la tipografía y otros análogos, sino el ejercicio de éstas, en cuanto reproducen en un número ilimitado de ejemplares la manifestación de un pensamiento o de una opinión, cualquiera que sea su contenido. Vid. el comentario de E. CHELI, *Manifestazione, divulgazione ed esercizio di attività economiche connesse alla divulgazione del pensiero*, «Giurisprudenza Costituzionale», 1961, págs. 684 y sigs.

(45) Sustituye al artículo 112 TR, cuya redacción es un ejemplo elocuente de la ideología totalitaria que lo inspira. Reproducimos a continuación su texto para que el lector pueda comprobar por sí mismo:

«Se prohíbe confeccionar, introducir en el territorio nacional, adquirir, poseer, exportar con el fin de comerciar o distribuir escritos, dibujos, imágenes u otros objetos de cualquier tipo contrarios al Ordenamiento político, social o económico del Estado o lesivos del prestigio del mismo o de la autoridad, u ofensivos del sentimiento nacional, el pudor o la decencia pública, o que divulguen, incluso de forma indirecta o simulada o bajo pretexto terapéutico o científico, medios anticonceptivos o dirigidos a procurar el aborto, o que ilustren el empleo de tales medios o suministren de cualquier modo indicaciones sobre la manera de procurárselos o servirse de ellos.

Se prohíbe también el comercio, aun clandestino, de tales objetos, así como su distribución o exposición pública.»

La primera parte del artículo 43 del Proyecto reproduce el texto de la vieja Ley liberal de 1889. Por lo que se refiere a la segunda parte (escritos y dibujos divulgadores de medios anticonceptivos), el texto del artículo recoge la doctrina señalada por la sentencia de la Corte constitucional de 19 de febrero de 1965, número 9. El Alto Tribunal declara no fundada la cuestión de legitimidad constitucional del artículo 112 en lo que se refiere a la prohibición de distribuir escritos o dibujos que divulguen el uso de medios anticonceptivos, entendiéndose que tal norma debe interpretarse en el sentido que la prohibición afecta a escritos o dibujos que, por el modo de confección, ofendan las buenas costumbres. Vid. M. S. GIANNINI, *Per una maggior ponderazione degli interventi del Presidente del Consiglio dei Ministri*, «Giurisprudenza Costituzionale», 1965, página: 63 y sigs.; M. MAZZIOTTI, *Incentamento a pratiche contro la procreazione e Costituzione*, loc. cit., págs. 67 y sigs.; F. SORRENTINO, *L'articolo 553 nell'interpretazione adeguatrice della Corte*, loc. cit., págs. 77 y sigs.

(46) La Ley de Prensa de 8 de febrero de 1948 dispone en su artículo 10 que «El periódico mural que tenga un título y aparezca regularmente, aunque sea en parte manuscrito, será regulado por las normas de la presente Ley. En caso de que sólo tenga un ejemplar, será suficiente a los efectos de la Ley de 2 de febrero de 1939 dar aviso de su colocación a la autoridad de Policía. Las infracciones serán castigadas a tenor del artículo 650 del Código penal. Los periódicos murales estarán exentos de todo impuesto.»

(47) El artículo 2.º, párrafos tercero y cuarto, del Concordato con la Santa Sede, aprobado por Ley de 27 de mayo de 1929, establece que: «Tanto la Santa Sede como los Obispos podrán publicar y fijar en el interior o a la puerta de los edificios destinados al culto las instrucciones, ordenanzas, cartas pastorales, boletines diocesanos y

público, abierto o expuesto al público, escritos o dibujos, o hacer uso de medios luminosos o artísticos de comunicación con el público, incluso de colocación de lápidas conmemorativas, debe depositar en la Jefatura de Policía, al menos con doce horas de antelación, dos copias de los escritos o dibujos, o, en otro caso, el texto de la comunicación o inscripción.

Por razones de urgencia, puede abreviarse el plazo.

La obligación señalada no se aplica a los escritos, dibujos o comunicaciones de la Administración pública, ni a los electorales o a los destinados exclusivamente a la publicidad comercial, así como tampoco a los periódicos.

Cuando en los impresos, dibujos o comunicaciones se den los supuestos de un delito o tengan un contenido contrario a las buenas costumbres, el jefe de policía, dentro de las veinticuatro horas de producido el depósito, podrá prohibir, en todo o en parte, su difusión o colocación, con resolución motivada, que deberá notificarse inmediatamente al Ministerio fiscal para su confirmación. Si ésta no se produce dentro de las veinticuatro horas siguientes, la resolución se entiende revocada y sin efecto alguno.

Contra el acto de confirmación se admite recurso, en el plazo de cinco días desde la notificación, al Ministerio fiscal del Tribunal de apelación, que resolverá dentro de los cinco días siguientes.

No podrán fijarse carteles fuera de los lugares indicados por las autoridades competentes, de acuerdo con las normas vigentes en la materia.

Los carteles fijados sin observancia de las normas contenidas en el presente artículo serán quitados por la autoridad de policía, que deberá impedir cualquiera otra comunicación o manifestación que contradiga las normas indicadas (48).

otras publicaciones concernientes al gobierno espiritual de los fieles que consideren pertinente emanar en el ámbito de su competencia. Tales publicaciones estarán exentas de todo impuesto. Las publicaciones de la Santa Sede podrán redactarse en cualquier idioma; las de los Obispos, en lengua italiana o latina, pero sobre el texto italiano, la autoridad eclesiástica podrá adjuntar la traducción en otros idiomas.

Disposiciones análogas para los demás cultos se contienen en el artículo 3.º del Real Decreto de 28 de febrero de 1930, dictado en aplicación de la Ley de 26 de junio de 1929 sobre cultos admitidos en el Estado.

(48) Sustituye al artículo 113 TR, declarado inconstitucional, a excepción del párrafo quinto («No podrán fijarse carteles fuera de los lugares destinados a tal fin por la autoridad competente»), por sentencia de 14 de junio de 1956, núm. 1. La Corte afirma que tal artículo contrasta con el 21 de la Constitución (derecho de libre manifestación del pensamiento), rechazando el Alto Tribunal la distinción, apuntada por algún sector de la doctrina, entre manifestación del pensamiento —que debe ser libre, conforme a la Constitución— y divulgación del pensamiento manifestado, que podría ser sometido a autorización, según estos autores, pues de ella no hace mención la norma constitucional. El Tribunal constitucional rechaza semejante distinción, declarando ilegítima toda intromisión administrativa, tanto en la simple declaración del propio pensamiento como en su divulgación.

El artículo 44 del Proyecto ha tratado de reprecuar la situación anterior a la declaración de inconstitucionalidad del artículo 113 TR, introduciendo dos modificaciones: a) Depósito preventivo de cierto número de ejemplares, en sustitución de la licencia; b) Apertura de vía judicial para recurrir contra las medidas adoptadas por la autoridad administrativa.

Art. 45. (*Agencias*).—Se prohíbe la apertura y ejercicio de agencias, cualesquiera que sean su objeto y duración, aun bajo forma de agencias de venta o exposición, sin autorización del jefe de policía.

En las agencias indicadas en el presente artículo se incluyen las gestorías administrativas.

La autorización vale exclusivamente para los locales señalados en la misma.

Se admite la representación (49).

Art. 46. (*Oficios ambulantes*).—No podrá ejercitarse el oficio ambulante de vendedor o distribuidor de escritos o dibujos, de cantante, músico, mozo de cuadra, cochero, conductor de automóviles de alquiler, guía de hotel, guardacoches y barquero, sin previa inscripción en el correspondiente registro de la autoridad local de policía. Esta expedirá un certificado de la inscripción practicada.

La inscripción no estará sometida a las condiciones previstas en los artículos 11 (art. 11 Proyecto) y 12 TR (50), sin perjuicio de la facultad de la autoridad de policía de negar su otorgamiento a las personas indicadas en los mismos artículos y a los menores de dieciocho años aptos para otros oficios.

Se prohíbe la actividad de charlatán (51).

La Primera Comisión permanente del Senado no ha juzgado suficientes tales modificaciones, entendiéndolas, acertadamente, en nuestra opinión, que el artículo 21 de la Constitución es incompatible con cualquier tipo de regulación administrativa de la materia y ha suprimido en su totalidad el artículo 44 del proyecto gubernamental.

(49) Se da nueva formulación al artículo 115 TR, que resulta ahora notablemente simplificada al haberse tenido en cuenta las modificaciones introducidas por algunas Leyes especiales. Así, no se alude ya a la «apertura de casas de empeño», regulada por la Ley de 10 de mayo de 1938, ni tampoco a los oficios de «corredor» y «mediador», específicamente sometidos a la disciplina de la Ley de 21 de marzo de 1958. Por otra parte, mientras se ha liberalizado el sector correspondiente a las Agencias de recogida y difusión de noticias, tratándose de actividades ya suficientemente disciplinadas por la Ley de Prensa, se incluye en el párrafo tercero un tipo particular de Agencia: la gestoría administrativa.

(50) Las personas señaladas por el artículo 12 TR son aquellas que están obligadas a proporcionar instrucción elemental a los niños.

(51) Se había planteado ante la Corte constitucional la cuestión de legitimidad del artículo 121 TR, por entenderse en contradicción con el tantas veces citado artículo 21 de la Carta. El Alto Tribunal ha afirmado, con sentencia de 26 de enero de 1957, núm. 33, la plena legitimidad de la norma, considerando que es el ejercicio del oficio ambulante y no el objeto específico del mismo (la distribución de escritos o dibujos) lo que el artículo 121 contempla. Así, pues, cuando falta el ejercicio profesional de la actividad no podrá aplicarse el citado artículo, y la venta o distribución será libre por no existir otras normas legislativas que lo prohiban, como ha puesto de manifiesto en numerosas ocasiones la jurisprudencia, afirmando que la venta o distribución ocasional de periódicos, sin continuidad de carácter profesional, quedan fuera de lo previsto por el artículo 121.

La nueva norma del Proyecto, que sustituye al artículo 121 TR, excluye de la obligación de inscripción algunos oficios ambulantes ya prácticamente desaparecidos (por ejemplo, el oficio de traperero), incluyéndose, en cambio, otros de reciente ejercicio (ejemplo: guardacoches). Se ha suprimido, además, la referencia a «otros oficios análogos», considerándose preferible el sistema de lista taxativa.

Art. 47. Los intérpretes, recaderos, guías turísticos, guías de montaña y profesores de esquí deberán obtener la correspondiente licencia del jefe de policía (52).

Art. 48. Los oficios previstos por los artículos 121 (46 Proyecto) y 123 TR (47 Proyecto) podrán ser ejercitados por extranjeros, a condición de reciprocidad.

Art. 49. (*Antigüedades, alhajas y objetos usados*).—Se admite la representación (53).

Art. 50. Se admite la representación (54).

Art. 51. Los comerciantes de antigüedades y objetos usados y las personas indicadas en el artículo 127 TR (55) no podrán llevar a cabo operaciones con alhajas usadas sino con personas provistas del documento de identidad u otro análogo con fotografía expedido por la Administración del Estado.

Las operaciones señaladas deberán llevarse directamente a un registro donde se anotará la identidad de las personas con las que se han realizado, así como las demás indicaciones previstas por el reglamento.

Se entenderá por usado el objeto precioso puesto en circulación después de haber estado, por cualquier título, en posesión de quien no tenga licencia para la venta de alhajas.

El registro indicado deberá exhibirse a requerimiento de los agentes de policía.

El comerciante que haya comprado alhajas no podrá alterarlas o enajenarlas antes de los diez días siguientes a su adquisición, salvo que se trate de objetos comprados a comerciantes o fabricantes, o adquiridos en subasta pública.

---

El Proyecto reitera, por último, la prohibición del oficio de *charlatán*, no obstante su supervivencia *de facto* y su admisión en algunas recientes sentencias judiciales.

(52) Modifica el párrafo primero del vigente artículo 125 TR, añadiendo a las actividades necesitadas de licencia las que realizan los guías turísticos y los profesores de esquí. Para estos últimos estaba ya prevista la licencia en el artículo 238 del Reglamento, que los equiparaba a los guías de montaña, equiparación declarada constitucional por la Corte de Casación en sentencia de 8 de febrero de 1951.

(53) Se añade este párrafo al artículo 126 TR, que dice así: «No se podrá ejercer el comercio de antigüedades u objetos usados sin previa declaración a la autoridad de Policía.»

(54) Se añade este párrafo al artículo 127 TR, que prevé la licencia del jefe de Policía para la fabricación y venta de joyas y otros objetos preciosos.

(55) Esta norma sustituye al artículo 128 TR, limitando la exigencia de presentación del documento de identidad y registro de las operaciones diarias efectuadas al comercio de antigüedades y alhajas usadas. Se ha tenido de este modo en cuenta la declaración de ilegitimidad de semejantes controles en lo relativo al comercio de alhajas no usadas, que contrastarían con los artículos 3.º (igualdad de todos los ciudadanos ante la Ley) y 41 (libertad de iniciativa económica) de la Constitución (sentencia de la Corte constitucional de 9 de julio de 1963, núm. 121). Declara, en efecto, el alto órgano jurisdiccional que «mientras el control del comercio de alhajas usadas se justifica en razón de su posible procedencia de actividades delictivas, ninguna utilidad social relacionada con los fines perseguidos por la policía de seguridad puede invocarse en favor de la disciplina establecida en el artículo 128 (controles sobre comercio de alhajas nuevas), que

Art. 52. (*Guardas jurados*).—En cualquier caso dicha licencia no permitirá el ejercicio de funciones públicas ni limitaciones de las libertades constitucionales.

Se admite la representación (56).

Art. 53. Los guardas jurados deberán reunir los siguientes requisitos:

- 1) Ser ciudadano italiano.
- 2) Ser mayor de edad.
- 3) Aptitud física.
- 4) Tener un conocimiento elemental de las leyes penales y de policía relativas al servicio y demostrar pericia en el manejo de las armas.
- 5) Óptima conducta.
- 6) No haber sido condenado por delito no culposo.

Los guardas jurados deberán inscribirse en el Instituto Nacional de Previsión Social y en el Instituto Nacional de Seguro de Accidentes del Trabajo.

El nombramiento de los guardas jurados deberá ser aprobado por el jefe de policía (57).

Art. 54. (*Extranjeros*).—La autoridad de policía podrá requerir en cualquier momento a toda persona extranjera la exhibición de sus documentos de identidad y a suministrar las aclaraciones pertinentes.

Cuando haya motivo para dudar de la identidad personal del extranje-

---

limita gravemente la iniciativa económica de una determinada categoría de industriales, artesanos y comerciantes; por otra parte, los particulares adquirentes de estos objetos, obligados a exhibir su documento de identidad, sufrirían un menoscabo en su libertad sin existir razón alguna que justifique este agravio».

(56) Modifica el último párrafo del artículo 134 TR, cuya primera parte dice así:

«Sin previa licencia del prefecto se prohíbe a los particulares prestar el servicio de vigilancia o custodia de bienes muebles o inmuebles y llevar a cabo indagaciones o recogida de informes por cuenta de sujetos privados.

Salvo lo dispuesto en el artículo 11 TR (artículo 11 del Proyecto), la licencia no podrá ser concedida a los extranjeros, a los incapaces para contraer obligaciones y a los que hayan sido condenados por delito no culposo.»

La sentencia de la Corte constitucional de 6 de julio de 1965, núm. 61, ha declarado no fundada la cuestión de inconstitucionalidad del citado artículo 134, que entiende en todo conforme con el artículo 4.º de la Constitución (reconocimiento y garantía del derecho al trabajo).

Sobre el problema de la naturaleza pública o privada de los vigilantes de propiedades privadas, y en particular de los guardas privados, vid BONITO, *Alcune osservazioni*, cit., página 453.

(57) Sustituye al artículo 138 TR, introduciendo las siguientes variaciones: a) Supresión del requisito relativo al cumplimiento del servicio militar, con lo que se evitan discriminaciones por razón de sexo; b) Eliminación de la exigencia de «*óptima conducta política*», en conformidad con el artículo 3.º de la Constitución (igualdad de todos los ciudadanos ante la Ley, sin distinción de sexo, raza, religión, *opiniones políticas* o condiciones personales y sociales); c) Supresión de la obligación de estar provisto del documento de identidad; d) Exigencia, en cambio, de los requisitos de la aptitud física y del conocimiento de la legislación penal y de policía relativa al servicio, así como la necesaria pericia en el manejo de las armas, condiciones éstas consideradas indispensables para el desempeño de las delicadas funciones atribuidas a los guardas jurados.

ro, podrá ser sometido a medidas de identificación descriptivas, fotográficas, dactilográficas y otras análogas, con exclusión de cualquier forma de inspección personal (58).

Art. 55. Salvo lo previsto por el artículo 10 de la Constitución en materia de derecho de asilo (59) y lo establecido por el Código penal, los extranjeros condenados por delito pueden ser expulsados del territorio del Estado y acompañados a la frontera.

El Ministro del Interior, por motivos de orden público, puede disponer la expulsión y acompañamiento a la frontera del extranjero transeúnte o residente en el territorio nacional.

Las indicadas disposiciones no se aplican a los italianos no pertenecientes a la República (60).

Podrán ser expulsados también los extranjeros denunciados por infracción de lo dispuesto en el párrafo primero.

La expulsión por motivos de orden público, prevista en el párrafo primero de este artículo, será declarada por decreto del Ministro del Interior, de acuerdo con el Ministro de Asuntos Exteriores.

Art. 56. Salvo lo dispuesto por el artículo 10 de la Constitución en materia de derecho de asilo, los prefectos están facultados para conducir a la frontera, con hoja de ruta obligatoria, a los extranjeros que se encuentren en las respectivas provincias que no acrediten su identidad o estén desprovistos de medios de subsistencia. Los prefectos de las provincias fronterizas podrán, por los mismos motivos, obligar a los extranjeros a abandonar el país o a su alejamiento de los Municipios fronterizos.

En caso de urgencia, los prefectos podrán adoptar las medidas previstas en el párrafo anterior por motivos de orden público, dando cuenta de las mismas al Ministro (61).

(58) Se extiende a los extranjeros lo ya dispuesto en el artículo 5.º del Proyecto para los nacionales. Igualmente, la Primera Comisión permanente del Senado ha precisado el sentido de la prohibición, sustituyendo en la redacción del texto la fórmula «inspección personal» por «inspección corporal».

(59) Artículo 10, 3.º, de la Constitución: «Todo extranjero privado en su país del ejercicio efectivo de las libertades democráticas garantizadas por la Constitución italiana tiene derecho de asilo en el territorio de la República, según las condiciones establecidas por la Ley.»

(60) Se atribuye el goce de algunos derechos a quienes son considerados italianos por «nacionalidad». La Constitución prevé, en efecto, que por Ley puedan equipararse a los ciudadanos «los italianos no pertenecientes a la República», para la admisión a «cargos electivos» y empleos públicos (art. 51, 2.º, de la Constitución). Víd. PERGOLESI, *Diritto costituzionale*, I, Padova, 1965, pág. 128. Cfr. también G. BISCOTTINI, *La condizione giuridica degli italiani non appartenenti alla Repubblica*, en «Annali Nuiv. Camerino», XVII, Milano, 1950.

(61) Sustituye los dos primeros párrafos del artículo 152 TR, con algunas modificaciones accidentales. Se mantiene en vigor, en cambio, la parte final del citado artículo, que sanciona con la pena de arresto de uno a seis meses a los extranjeros que, obligados a abandonar el país, se alejen del itinerario marcado, siendo conducidos a la frontera una vez que hayan cumplido la pena. No parece justificarse el mantenimiento de tan grave penalidad para una infracción normalmente inocua y no reveladora de peligrosidad alguna.

Art. 57. (*Colectas y cuestaciones*).—Sólo podrá concederse la licencia en caso de que la cuestación o colecta de fondos u objetos tenga finalidad patriótica, científica, benéfica, de ayuda a los damnificados por calamidades públicas o financiación de partidos políticos, prensa o asociaciones sindicales, pudiendo negarse sólo por razones de tutela de la buena fe, la tranquilidad o la libertad de los ciudadanos (62).

Art. 58. (*Personas sospechosas, deportaciones y expatriaciones ilegales*).—Los oficiales y agentes de Policía, en el ejercicio de sus funciones y por fundados motivos de seguridad o moralidad pública, podrán ordenar a cualquiera que demuestre suficientemente su identidad personal, procediendo a su detención en caso contrario.

Los oficiales y agentes de Policía podrán también detener a las personas cuya conducta, en relación con circunstancias objetivas de lugar y tiempo, haga suponer fundadamente que van a cometer un delito, así como a los que se refiere el artículo 1 de la Ley de 27 de diciembre de 1956 (63), que se comporten de un modo específicamente peligroso para la seguridad o moralidad públicas.

Las personas detenidas podrán ser sometidas a registro personal, del que deberá levantarse el correspondiente atestado.

El oficial de Policía que ha practicado la detención o a quien ha sido presentado el detenido deberá dar cuenta inmediata de la misma al Ministerio fiscal, con indicación del día y la hora en que se ha efectuado, o, si la detención se ha practicado fuera de la sede normal del Tribunal, al Juez de Primera Instancia e Instrucción (*pretore*).

(62) Modifica el párrafo 2.º del artículo 156 TR, que en los restantes dice así:

«Salvo lo dispuesto en materia eclesiástica, no se podrán realizar sin licencia del jefe de Policía cuestaciones o colectas de dinero u objetos, ni siquiera por medio de la prensa o a través de listas de suscripción.

En la licencia se determinarán las condiciones y duración de la misma.

La licencia tendrá validez solamente en los Municipios de la provincia en que es otorgada.»

La modificación introducida en el párrafo 2.º tiene un doble alcance: 1) De un lado, amplía los supuestos en que la licencia para efectuar colectas puede ser concedida a los casos de financiación de partidos políticos, Prensa y Asociaciones sindicales; 2) De otro, limita la facultad discrecional de negar el otorgamiento de la licencia por razones de tutela de la buena fe y la tranquilidad de los ciudadanos.

Las colectas de carácter religioso están reguladas por el artículo 2.º del Concordato con la Santa Sede, según el cual «las autoridades eclesiásticas podrán, sin ingerencia alguna de las autoridades civiles, llevar a cabo colectas en el interior de los templos o a la entrada de los mismos, o en los edificios propiedad de la Iglesia». Análoga disposición se recoge en el artículo 4.º del Real Decreto de 28 de febrero de 1930 para las colectas efectuadas por Ministros de otros cultos admitidos por el Estado.

(63) Ver nota 11.

(64) En el Ordenamiento jurídico anterior a la Constitución, la acción preventiva de la Policía relativa a esta materia estaba regulada, en parte, por el artículo 157 TR—sustituído ahora por el artículo 58 del Proyecto— y por el Decreto legislativo de 8 de diciembre de 1944, que agrupaba en un solo artículo tanto las detenciones efectuadas por razones de seguridad como las llevadas a cabo en el ejercicio de la función de policía judicial. Con la entrada en vigor de la Constitución fué necesario adecuar las

El oficial de Policía, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la detención, deberá comunicar a la indicada autoridad judicial los motivos por los que se ha practicado la detención, junto con el atestado y los resultados de las pesquisas y medidas adoptadas.

Si la detención no es confirmada dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el detenido deberá ser inmediatamente puesto en libertad.

La detención, si fuese necesario, podrá prorrogarse durante siete días, a contar desde la práctica de la misma, cuando el oficial de Policía que la llevó a efecto presente solicitud motivada antes de la terminación del plazo señalado en el párrafo anterior.

Deberá notificarse al interesado tanto el acto de confirmación como el de prórroga.

En los Municipios donde no existe Jefatura de Policía o puesto de Carabineros, las facultades y deberes atribuidos, conforme a las disposiciones anteriores, a los oficiales de Policía, corresponderán a los suboficiales al mando de los puestos del Arma de Carabineros (64).

**Art. 59.** Los condenados por delito no culposo a pena privativa de libertad, o por falta a vigilancia especial, o los que deban ser sometidos a libertad vigilada, estarán obligados, tan pronto como salgan de la cárcel o de los establecimientos indicados en el artículo anterior, a presentarse a la autoridad de policía (65).

normas del Código de procedimiento penal a lo dispuesto en el artículo 13 de aquélla (inviolabilidad de la libertad personal y prohibición de toda forma de detención, salvo por mandamiento judicial motivado). En consecuencia, la Ley de 18 de junio de 1955 modificó el artículo 238 del citado Código, excluyendo de su disciplina las detenciones por motivos de seguridad pública. Estas últimas son, pues, las contempladas por el texto del proyecto gubernativo. El Gobierno ha tratado, por una parte, de mantener en vigor las facultades ya otorgadas por el viejo texto a las autoridades de Policía para proceder a la detención de personas indocumentadas o peligrosas para la seguridad pública, y de otra, ha ampliado las garantías del ciudadano frente a los posibles abusos en su ejercicio, excluyendo en todo caso la facultad de conducir al detenido a su lugar de origen —conforme había declarado la sentencia de la Corte constitucional de 23 de junio de 1956, por entender que semejante facultad administrativa vulneraba abiertamente los artículos 13 y 16 (libertad de residencia y circulación en todo el territorio nacional)— y las «simples sospechas» como motivo suficiente para la detención.

A pesar de la nueva redacción dada al artículo 157 TR por el Proyecto, especificando en qué supuestos puede procederse a la detención de una persona, creemos que el texto redactado por el Gobierno plantea serias dudas sobre su constitucionalidad, al no ser precisa la existencia de «casos excepcionales de necesidad y urgencia», como señala el artículo 13 de la Constitución, para detener a una persona sin previo mandamiento motivado de la autoridad judicial.

Por último, no parece haber suficiente base constitucional que permita la prórroga de la detención hasta siete días, ni siquiera tratándose de una ampliación de plazo otorgada por la autoridad judicial.

(65) Este artículo del Proyecto viene a sustituir por entero al vigente artículo 162 TR, afectado de inconstitucionalidad en algunos extremos. Dice así:

«Los condenados por delito a pena privativa de libertad y los sujetos a libertad vigilada, tan pronto como salgan de la cárcel o de los establecimientos indicados en el artículo anterior, deberán presentarse ante la autoridad local de Policía, que, si fuese necesario, les proveerá de hoja de ruta obligatoria.»

Art. 60. En la sentencia de condena deberá disponerse que, una vez cumplida la pena, el infractor será conducido a su lugar de residencia (56).

Art. 61. (*Asociaciones*).—Con el fin de garantizar la observancia del artículo 18 de la Constitución (67), el prefecto podrá pedir a los dirigentes o representantes de asociaciones o entes que desarrollen en todo o en parte su actividad dentro del territorio de la provincia, con exclusión de los partidos políticos y las asociaciones sindicales, copia del acta fundacional y de los estatutos, así como informes sobre su organización y actividad. La contestación a tal requerimiento deberá hacerse en el plazo de diez días, a contar desde su notificación.

En caso de que se incumpla el requerimiento o se evacúen informes o documentos inexactos o incompletos, se aplicará la pena de arresto de un mes a un año (68).

Art. 62. El que promueva, constituya, organice o dirija asociaciones secretas, será castigado con arresto de seis meses a tres años y multa de 50.000 a 400.000 liras.

Cualquier otro miembro de las mismas será castigado con arresto de tres meses a dos años y multa de 20.000 a 200.000 liras.

La sentencia de condena deberá contener la disolución de las asociaciones secretas y de aquellas a las que se refiere el Decreto-Ley de 14 de febrero de 1948, convertido en Ley el 17 de abril de 1956 (69).

*Los que sean considerados peligrosos podrán ser conducidos en estado de arresto ante la citada autoridad.»*

De la obligación de presentarse a la autoridad de Policía son excluidos por el Proyecto los condenados por delitos culposos, en cuanto presentan obviamente una menor peligrosidad social.

Por otra parte, se tiene en cuenta la sentencia de la Corte constitucional de 30 de mayo de 1963, núm. 72, que había declarado ilegítimo el párrafo segundo del citado artículo 162 y la parte del primero relativa a la provisión de la hoja de ruta obligatoria, por vulnerar ambas disposiciones los artículos 13 y 16 de la Constitución. Vid. C. ESPOSTO, *Su una dichiarazione di incostituzionalità viziata per eccesso*, en «Giurisprudenza Costituzionale», 1963, págs. 594 y sigs.

(66) Modifica el párrafo tercero del artículo 163 TR, precisando que la facultad de ordenar la conducción de las personas que hayan cumplido condena a su lugar de residencia corresponde exclusivamente a la autoridad judicial, según había sido ya decidido en sede jurisdiccional por la sentencia de la Corte constitucional de 3 de julio de 1966, núm. 10.

(67) Artículo 18 de la Constitución: «Los ciudadanos tienen derecho a asociarse libremente, sin autorización, para fines no prohibidos a los particulares por las Leyes penales.

Se prohíben las asociaciones secretas y aquellas que persigan, incluso indirectamente, fines políticos mediante organizaciones de carácter militar.»

(68) El artículo 209 TR, habilita el ejercicio de esta facultad «por razones de seguridad u orden público», mientras que la presente norma del Proyecto tiene por objeto impedir la constitución de organizaciones secretas o que persigan fines políticos, dotando así de eficacia, a través de esta modalidad de intervención administrativa, al artículo 18 de la Constitución.

(69) Se sanciona de nuevo —modificando el artículo 210 TR— la prohibición de las asociaciones secretas y las de carácter militar con finalidad política (art. 18 de la Cons-

**Art. 63.** No podrán constituirse asociaciones de extranjeros sin previa autorización del Ministro del Interior.

**Art. 64.** En casos extraordinarios de necesidad y urgencia, el Gobierno proveerá con Decreto-Ley a la tutela de la seguridad y del orden público, según el artículo 77, 2.º, de la Constitución, declarando el estado de «peligro público» y adoptando las medidas pertinentes (70).

titud), transfiriendo a la autoridad judicial la potestad de su disolución, que la Ley de 1931 atribuye al prefecto.

(70) De todas las disposiciones contenidas en el Proyecto de Ley gubernativo es ésta, sin duda alguna, la que alcanza mayor trascendencia, en razón de la delicada materia regulada y también la que ha sido más discutida y criticada, tanto en sede doctrinal como parlamentaria.

Afirmaba hace unos años JANNZITI-PIROMALLO que «las normas relativas al estado de peligro público y al estado de guerra son, entre todas las disposiciones de la Ley de Seguridad Pública, las que deberán sufrir modificaciones más profundas, a fin de eliminar el evidente contraste con la Constitución». Nos parece difícil afirmar que el Proyecto elimina tal contradicción.

En efecto, los artículos 214, 215 y 216, comprendidos en el título IX del texto refundido de 1931, fueron dictados con el propósito de legalizar el llamado «estado de sitio o de emergencia». En caso de peligro de desórdenes —declara el artículo 214—, el Ministro del Interior, con la aprobación del Presidente del Consejo de Ministros, o los prefectos por delegación de aquél, podrán declarar por Decreto el estado de peligro público. Por su parte, el artículo 215 dispone que durante el estado de peligro público el prefecto podrá ordenar el arresto o detención de cualquier persona cuando lo considere necesario para conservar o restablecer el orden público. Finalmente, el artículo 216 faculta al Ministro del Interior, cuando la declaración de peligro público se extienda al territorio del Estado, para dictar ordenanzas con valor derogatorio de Leyes vigentes.

Obviamente la Asamblea Constituyente, encargada de elaborar la nueva Constitución republicana y democrática consideró la necesidad de incorporar a su texto la materia referente a situaciones de emergencia y atribución de plenos poderes al Gobierno. Se trataba, pues, de coherencia, de un lado, la inexcusable derogación de la normativa fascista que consagraba la arbitrariedad del poder ejecutivo —incompatible con el nuevo Estado democrático—, y de otro, la necesidad de confiar al Gobierno los poderes necesarios para hacer frente a anómalas situaciones de necesidad. Se llegó así a la redacción de los párrafos segundo y tercero del artículo 77, según los cuales, «en casos extraordinarios de necesidad y urgencia», el Gobierno puede adoptar, bajo su responsabilidad, «medidas provisionales» con fuerza de Ley, que deberá presentar el mismo día para su conversión en Ley a las Cámaras, las cuales, aunque estuvieren disueltas, serán expresamente convocadas y se reunirán dentro del plazo de cinco días. Los Decretos gubernamentales pierden toda eficacia *ex tunc* si no son convertidos en Ley dentro de los sesenta días siguientes a su publicación. Finalmente —señala el citado artículo—, las Cámaras podrán regular por medio de Ley las relaciones jurídicas surgidas en base a los decretos gubernativos no convertidos

La Asamblea juzgó oportuno eliminar no sólo la posibilidad de otorgamiento de plenos poderes al Gobierno en caso de emergencia, sino la hipótesis misma de la declaración del estado de peligro público, admitiendo, en cambio, los plenos poderes del ejecutivo y la limitación o suspensión de las garantías constitucionales en el supuesto del «estado de guerra» declarado por las Cámaras (art. 78 de la Constitución) y la posibilidad de legislar por Decreto-ley en los casos de necesidad y urgencia. Queda claro, por otra parte, que esta exorbitante potestad legislativa se atribuye por la Constitución, en presencia de la hipótesis mencionada, exclusivamente al Gobierno y no a los Minis-

Art. 65. Durante el estado de peligro público el prefecto podrá adoptar las medidas provisionales indispensables para la tutela del orden público, limitadas al tiempo estrictamente necesario.

Tales medidas, en cuanto afectan a individuos particulares, deberán ser comunicadas al Ministerio fiscal dentro de las cuarenta y ocho horas, para su confirmación, y si ésta no se produjese dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, se entenderán revocadas y desprovistas de todo efecto.

#### DISPOSICIONES FINALES Y TRANSITORIAS.

Art. 66. Los oficiales y agentes de policía judicial y de la fuerza pública deberán detener a cualquiera que sea sorprendido en flagrante delito de los previstos en los artículos 19 (71), 24 (18 Proyecto) y 216 (64 Proyecto) de este texto refundido.

Art. 67. Con Decreto del Presidente de la República, a propuesta del Ministro del Interior, se dictarán normas reglamentarias para la ejecución de la presente Ley, coordinadas con el Reglamento ejecutivo del Texto refundido de las Leyes de Seguridad Pública, aprobado por Real Decreto de 6 de marzo de 1940.

Las infracciones a lo dispuesto en el futuro Reglamento serán castigadas con arresto no superior a tres meses y multas de hasta 80.000 liras. Hasta la publicación del indicado Reglamento, las infracciones del vigente, en cuanto no sean incompatibles con las normas de la presente Ley, serán castigadas con las sanciones previstas en el párrafo anterior.

tros separadamente —y en concreto al Ministro del Interior—, ni mucho menos aún a los prefectos. Ello no obstante, el Proyecto de reforma gubernativa se configura en base a los siguientes principios: 1.º Atribución de plenos poderes al Gobierno durante el plazo máximo de sesenta días señalado en el artículo 77 de la Constitución, previa declaración por éste del estado de peligro público [art. 64]; 2.º Extensión del otorgamiento de plenos poderes a los prefectos [art. 65]; 3.º Mantenimiento en vigor del artículo 216 TR, que otorga el poder de ordenanza con valor de Ley al Ministro del Interior.

Las duras críticas levantadas durante la discusión senatorial contra el texto presentado por el Ministro TAVIANI —críticas incluso compartidas por algunos senadores de la mayoría— han movido a éste a presentar dos importantes enmiendas al contenido del primitivo proyecto, antes de que una fuerte oposición hábilmente practicada, mediante el empleo de técnicas obstruccionistas de discusión parlamentaria, pudiese en peligro la propia subsistencia de la totalidad del Proyecto y las posibilidades mismas de su aprobación en la presente legislatura, sufriendo de este modo la misma suerte que los precedentes. Las enmiendas presentadas por el patrocinador del proyecto son: 1) Subordinar específicamente la declaración del estado de peligro público a los casos de «graves calamidades naturales»; y 2) Supresión del vigente artículo 216 TR y, por tanto, la potestad del Ministro del Interior de dichas ordenanzas con valor de Ley. Modificaciones ambas que implícitamente vienen a reconocer, siquiera parcialmente, el fundamento de las críticas suscitadas contra la primitiva formulación del artículo 64 del Proyecto.

(71) El artículo 19 TR prohíbe tener armas en las reuniones públicas, incluso a las personas provistas de licencia.

Art. 68. Se atribuyen al prefecto las competencias que los siguientes artículos del vigente Texto refundido otorgan al Ministro del Interior: 28, párrafo 1.º; párrafo 2.º, con limitación a los uniformes militares, y 46, en lo referente a la venta y transporte (72).

Se atribuyen al jefe de policía las competencias que los siguientes artículos del vigente Texto refundido confieren al prefecto: 42, párrafo 3.º; 44, párrafo 2.º; 47, 89, 96, párrafo 2.º; 101, 133, párrafo 2.º; 134, párrafo 1.º (73).

Se atribuye a la autoridad local de policía la competencia que al jefe de policía otorga el artículo 96, párrafo 1.º, del vigente Texto refundido (74).

Se atribuyen igualmente al jefe de policía las competencias que los siguientes artículos del Reglamento del Texto refundido otorgan al prefecto: 96, párrafo 2.º; 230 y 254 (75).

Art. 96. Los jefes provinciales de policía podrán delegar en las Jefaturas de distrito el ejercicio de las atribuciones conferidas por los siguientes artículos del vigente Texto refundido: 31, párrafo 2.º; 33, 35, párrafo 3.º; 37, 42, párrafo 3.º; 55, párrafo 3.º, y 86, en la parte relativa a baños y parajes (76).

(72) Los artículos citados hacen referencia a:

Artículo 28. 1. Licencia para coleccionar o poseer armas de guerra o análogas, uniformes militares u otros objetos destinados al armamento o equipo de fuerzas armadas nacionales o extranjeras.

2. Confección, importación y explotación de tales uniformes.

Artículo 46. Venta y transporte de dinamita y otros explosivos.

(73) Las normas citadas se refieren a:

Artículo 42. 3. Licencia de armas de fuego.

Artículo 44. 2. Licencia de armas de caza, al menor que haya cumplido dieciséis años.

Artículo 47. Licencia de fabricación, depósito, venta o transporte de pólvora y ciertos tipos de explosivos.

Artículo 89. Licencia de venta en establecimientos abiertos al público de bebidas alcohólicas superiores a 21 grados.

Artículo 92. 2. Licencia para fijar un horario distinto al señalado por la Ley para la apertura y cierre de establecimientos de venta o consumo exclusivo de bebidas alcohólicas.

Artículo 107. Comunicación de apertura y cierre de fábricas y de depósitos de productos químicos destinados a la elaboración de bebidas alcohólicas.

Artículo 133. 2. Autorización de nombramiento de guardas jurados.

Artículo 134. 1. Vid. nota 56.

(74) Fijación de horarios de apertura y clausura de establecimientos.

(75) Se refieren a:

Artículo 96. 2. Licencia de fabricación, venta y depósito de transporte de sustancias explosivas.

Artículo 230. Aprobación de distintivos y uniformes de música y orquestas.

Artículo 254. Aprobación de distintivos y uniformes de vigilantes y guardas privados.

(76) Los artículos citados hacen referencia:

Artículo 31. 2. Licencia para coleccionar armas antiguas.

Artículo 33. Comunicación a la autoridad de Policía de la apertura de establecimientos de reparación de armas y de sus traslados.

Art. 70. A los miembros de las Comisiones previstas por la presente Ley corresponderán las dietas de asistencia a las sesiones, en la medida establecida por las normas vigentes.

Las visitas de inspección, a cargo del Estado o de los particulares, serán retribuidas con la dieta equivalente a la asistencia a una sesión; corresponderá además el importe del viaje a las efectuadas fuera de la sede de la Comisión.

Art. 71. La Comisión técnica provincial a que se refiere el artículo 49 del vigente Texto refundido (77) se compone del Jefe de Policía o de quien haga sus veces, que será el presidente; el jefe provincial de bomberos, un funcionario de la Inspección de Trabajo, un Oficial de cada uno de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire, y un ingeniero industrial o de minas, técnico en explosivos.

Un funcionario de policía actuará como secretario.

En las cuestiones referentes a depósitos de explosivos para la explotación de minas y canteras, el ingeniero que forma parte de la Comisión pertenecerá al Cuerpo de Ingenieros de Minas.

Se aplicarán las disposiciones del artículo anterior al pago de las dietas que correspondan a los miembros de la Comisión.

Art. 72. La Comisión consultiva de sustancias explosivas e inflamables será nombrada por Decreto del Ministro del Interior y estará compuesta por los siguientes miembros:

- a) El presidente.
- b) El director de la Sección de policía administrativa de la Dirección General de Seguridad.
- c) Dos técnicos designados por el Ministro del Interior.
- d) Dos representantes de la Dirección General del Servicio contra Incendios y de Protección civil del Ministerio del Interior, uno de los cuales deberá prestar sus servicios en la Inspección Técnica.
- e) Dos representantes del Ministerio de Industria y Comercio, designados entre el personal técnico de las Direcciones Generales de Minas y de Energía e Industrias básicas.
- f) Un representante del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, nombrado entre el personal técnico de la Dirección General de Relaciones Laborales.
- g) Un representante del Ministerio de Transportes y Aviación Civil, perteneciente al Instituto experimental de la Empresa Nacional de Ferrocarriles del Estado.
- h) Un representante del Ministerio de la Marina Mercante, perteneciente a la Dirección General de Puertos.
- i) Un representante del Ministerio de Defensa (Marina), técnico de explosivos.

---

Artículo 35. 3. Vid. nota 25.

Artículo 37. Licencia de venta ambulante de armas blancas.

Artículo 55. 3. Vid. nota 27.

Artículo 86. Vid. nota 34.

(77) Comisión que señala las condiciones que deberán reunir los locales destinados a la fabricación o depósito de explosivos.

*j)* Un representante del Ministerio de Defensa (Aviación), técnico de explosivos.

*k)* Un representante del Ministerio de Defensa (Ejército de Tierra), nombrado entre los Oficiales Generales del Servicio químico militar.

*l)* Un representante de las Direcciones Generales de Artillería o de Ingenieros, del Ministerio de Defensa (Ejército de Tierra), nombrado entre los Oficiales Generales.

*m)* Un director de establecimiento auxiliar de explosivos.

Corresponderá al Ministro del Interior la distribución de la Comisión en Subcomisiones, constituídas por un número de miembros no inferior a cinco, y delegar en las mismas, con poderes iguales a los de la Comisión, parte de las atribuciones conferidas a ésta.

Un funcionario de policía de la Dirección General de Seguridad actuará como secretario.

A los miembros de la Comisión consultiva les será asignada una retribución mensual fijada por Decreto del Ministro del Interior, de acuerdo con el Ministro de Hacienda.

Art. 73. Se transfiere a la Delegación de Industria la competencia del prefecto para autorizar la instalación de ascensores y montacargas.

Art. 74. Los requisitos y condiciones establecidos por el artículo 138 TR, modificado por el artículo 53 de esta Ley, serán exigidos también para el nombramiento de agentes de policía, a efectos del artículo 43 del Texto refundido sobre oficiales y agentes de policía, aprobado por Real Decreto de 31 de agosto de 1907.

No se exigirá el requisito establecido por el número 4 del artículo 138 TR (78) a los guardas jurados, cuyo nombramiento haya sido aprobado por el prefecto antes de la entrada en vigor de esta Ley.

Art. 75. Se autoriza al Gobierno de la República para que, en el plazo de un año, refunda en un solo texto las disposiciones contenidas en el vigente Texto refundido de las Leyes de Seguridad Pública, aprobado por Real Decreto de 18 de junio de 1931, número 773, y sus sucesivas integraciones y reforma, incluídas las de la presente Ley, introduciendo las modificaciones necesarias para su coordinación.

(Traducción y notas: JESÚS LEGUINA y JAVIER SALAS).

---

(78) «No haber sufrido condena por delito.»

## BIBLIOGRAFIA

